

UNIVERSITÉ DE CAEN — FACULTÉ DE DROIT

LE CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT DANS LA SALLE DES ACTES DE LA FACULTÉ DE DROIT

le Lundi 3 Décembre 1906, à 3 heures 1/2

PAR

M. RENÉ GERVAIS

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE CAEN
(4 prix 1901-1903)

ANCIEN ÉLÈVE DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. ALLIX, professeur.
Suffragants : } MM. VILLEY, professeur-doyen.
 } LE FUR, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^e et ancienne Librairie F. Pichon réunies

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'État et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR^t)

1906



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1905-1906

DOYEN :

M. EDMOND VILLEY (*, I. 1/2), correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

MM. DANJON (I. 1/2), assesseur du Doyen, professeur de *Droit commercial* chargé du cours de *Droit maritime*.

EDMOND VILLEY (*, I. 1/2), professeur d'*Economie politique*, chargé du cours de *Législation financière*.

LAISNÉ DES HAYES (1/2, A. 1/2), professeur de *Droit civil*.

GUILLOUARD (*, I. 1/2, C. 1/2, G. O. 1/2, C. I. C. 1/2, O. 1/2, L. 1/2), professeur de *Droit civil*, correspondant de l'Institut.

LEBRET (I. 1/2), professeur de *Droit civil*, ancien Ministre de la Justice, chargé du cours de *Notariat et Enregistrement*.

CABOUAT (I. 1/2), professeur de *Droit international public et privé*, chargé du cours de *Législation industrielle*.

BIVILLE (I. 1/2), professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours d'*Eléments de Droit civil*.

DEBRAY (A. 1/2), professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours d'*Histoire du Droit français*.

LE FUR, (A. 1/2), professeur de *Droit administratif* et chargé du cours d'*Eléments du Droit constitutionnel*.

ASTOUL, professeur de *Droit romain* et chargé du cours de *Pandectes* et du cours sur la *Coutume de Normandie*.

DEGOIS, professeur de *Droit criminel* et chargé du cours de *Droit civil approfondi et comparé*.

GÉNESTAL, professeur d'*Histoire du Droit français* et chargé du cours d'*Histoire du Droit public français*.

ALLIX, professeur d'*Economie politique* et d'*Histoire des doctrines économiques*.

SECRÉTAIRE :

M. GALLOW (I. 1/2), secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT DANS LA SALLE DES ACTES DE LA FACULTÉ DE DROIT

le Lundi 3 Décembre 1906, à 3 heures 1/2

PAR

M. RENÉ GERVAIS

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE CAEN
(4 prix 1901-1903)

ANCIEN ÉLÈVE DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. ALLIX, *professeur.*

Suffragants : } MM. VILLEY, *professeur-doyen.*
LE FUR, *professeur.*

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

Librairie du Conseil d'Etat et de la Société de Législation comparée

20, RUE SOUFFLOT (5^e ARR^t)

—
1906





INTRODUCTION

Gouverner c'est dépenser : il n'est pas d'exécution de service public, il n'est pas d'emploi de matériel ou de personnel qui ne se traduise par une dépense corrélative : pour les Etats comme pour les particuliers l'argent est toujours ce Dieu hors lequel il n'est point de salut possible.

Mais si l'individu maître de son patrimoine est libre de le gaspiller selon sa fantaisie, le Gouvernement chargé d'administrer les deniers publics n'a pas reçu semblable mission ; une telle liberté d'action pouvait peut-être se concevoir aux époques déjà lointaines de Royauté absolue quand le produit du Domaine suffisait à assurer l'exécution de ce que l'on entendait alors par service public ; mais aujourd'hui, il n'en est plus ainsi : c'est à l'impôt en effet, c'est-à-dire au pays qu'il faut demander ces milliards qui constituent notre budget moderne, et, si le Français

prenant son mal en patience voit chaque année sans trop se plaindre, sa feuille d'impôts s'augmenter de quelques francs, de quelques centimes, il doit avoir au moins l'assurance que ce sacrifice qui lui est demandé, profite au pays et au pays seul.

L'application de ce principe conduit tout naturellement à cette conséquence, que seul le Parlement représentant la Nation, doit non seulement fixer le montant total des dépenses, mais doit encore décider, dans ses grandes lignes, leur emploi spécial en vue de tel ou tel service déterminé ; mais notre Constitution limite ici le rôle du pouvoir législatif ; il autorise la dépense, il en fixe le cadre général, puis il abandonne la main au pouvoir exécutif qu'il charge de réaliser sa décision : « Dans un Gouvernement dit « Montesquieu, la puissance législative ne doit « pas arrêter la puissance exécutive, mais elle a « le droit de découvrir la faute et doit examiner « de quelle manière les lois qu'elle a faites sont « exécutées ». (1) Le rôle du Gouvernement est donc de mettre en œuvre la volonté du Parlement, c'est donc à lui qu'il appartiendra d'engager la dépense, corollaire nécessaire de toute exécution.

1. *Esprit des Lois*, Livre XI, chapitre VI.

Qu'est-ce donc à proprement parler qu'engager la dépense ? Dans un sens très large on peut dire que c'est accomplir l'acte qui a pour résultat final de constituer l'Etat débiteur. Cette définition, que n'a pas pris soin de donner le législateur Français, se rapproche ou synthétise pour mieux dire celle formulée par la loi Italienne du 11 juillet 1889 « On considère comme « engagées, dit l'article 2, les sommes que l'Etat « a pris l'engagement de payer soit par contrat, « soit en compensation de travaux exécutés ou « de fournitures faites dans le cours de l'exer- « cice » (1).

L'engagement de la dépense est donc la phase initiale, le point de départ nécessaire de toute exécution ; c'est en d'autres termes la première des opérations administratives qu'entraîne la réalisation des services publics et dont la liquidation, l'ordonnancement et le paiement ne seront que les conséquences logiques. La liquidation en effet suppose tout ou partie de l'exécution, puisqu'elle a pour but de rechercher si la dette existe réellement et si elle n'est pas éteinte par paiement, compensation, prescription ou déchéance ; l'ordonnancement qui est la suite

1. « Si considerano come impegnate le somme che lo Stato abbia assunto obbligo di pagare o per contratto, o in compenso di opere prestate o di forniture fatte nel corso dell' esercizio ».

logique de l'opération précédente a pour but d'imputer la dette sur un crédit législatif et de remettre au créancier un titre qui lui permettra de se présenter aux Caisses de l'Etat pour obtenir le paiement de son dû. En un mot liquidation, ordonnancement et paiement ne se conçoivent pas sans un acte d'engagement préalable.

Ces engagements de dépenses, ainsi qu'il ressort de la définition que nous en avons donnée, peuvent être de nature très diverse ; ils peuvent s'appliquer à des dépenses permanentes ou éventuelles, fixes ou variables, ils peuvent enfin avoir leur répercussion soit sur un, soit sur plusieurs exercices consécutifs, mais quels qu'ils soient, le fait de leur réalisation est toujours, en principe, l'œuvre du pouvoir exécutif.

C'est là, il n'est pas besoin de le dire, un pouvoir considérable laissé aux membres du Gouvernement, mais il ne faudrait point croire qu'ils puissent l'exercer selon leur entière fantaisie ; leur initiative en effet est limitée à un double point de vue : les Ministres engageant la dépense sont d'abord assujettis à certaines conditions spéciales variant selon les services à effectuer ; puis en second lieu et surtout, ils sont liés d'une façon absolue par les crédits budgétaires.

Nous n'insisterons pas sur le premier point ; c'est ainsi par exemple, qu'en ce qui concerne

l'exécution des travaux publics, elle doit être autorisée selon les cas, soit par une loi, soit par un décret ; ajoutons encore que d'une façon générale tout marché de l'Etat important doit être entrepris par adjudication publique avec libre concurrence et publicité.

Dans un autre ordre d'idées, lorsque le Gouvernement nomme un fonctionnaire il doit obéir à certaines règles de recrutement antérieurement établies par des lois, décrets ou arrêtés ministériels ; de même une pension ne peut être accordée que dans la limite des crédits d'inscription et que si le bénéficiaire réalise certaines conditions d'âge et de durée de service.

Mais à côté de ces formalités spéciales, la décision du Ministre est soumise à un principe général et absolu ; le respect des crédits budgétaires. Le Ministre doit limiter ses engagements de dépense au quantum des chapitres, tels qu'ils ont été votés par le Parlement, car tout engagement équivaut à un paiement, c'est-à-dire en définitive à un emploi de fonds. Ce respect des crédits budgétaires, s'oppose à trois sortes d'infractions trop fréquentes malheureusement dans notre histoire financière ; les dépassements de crédit, prohibés par l'article 41 (1) du décret de

1. Art. 41, décret 31 mai 1862. Les ministres ne peuvent

1862 ; les virements d'un chapitre à un autre défendus par l'article 30 (1) de la loi du 16 septembre 1871, et enfin les interversions d'exercice que prohibe implicitement l'article 8 du décret de 1862 ainsi conçu : « Les crédits ouverts pour les dépenses de chaque exercice ne peuvent être employés à l'acquittement des dépenses d'un autre exercice ».

Les Ministres ne peuvent donc qu'évoluer dans la limite d'un maximum et, en répartissant en un certain nombre d'articles les crédits qui leur sont alloués par chapitres, ils assujettissent par là même, leurs subordonnés à une obligation similaire ; ceux-ci doivent à leur tour se renfermer dans la limite de ces articles ; dans les deux cas, il y a délimitation d'un mandat.

C'est donc là un principe général et absolu ; mais quelles que soient les règles restrictives à l'initiative ministérielle, un semblable pouvoir entraîne presque nécessairement des abus ; nombreuses en effet sont les infractions dont les ministres dispensateurs des deniers publics

sous leur responsabilité dépenser au-delà des crédits ouverts à chacun d'eux, ni engager aucune dépense nouvelle avant qu'il ait été pourvu au moyen de la payer, par un supplément de crédit.

1. Aucun virement de crédit ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre.

se rendent coupables ; une statistique intéressante a été dressée sur ce point par M. Renaud, Procureur général près la Cour des comptes dans un discours de rentrée prononcé le 16 octobre 1896 et dont nous voulons reproduire les termes mêmes :

« Les dépenses sans crédits réguliers, dit
« M. Renaud, qui constituent les plus graves des
« infractions sont relativement peu nombreuses ;
« en 25 ans elles n'ont pas dépassé le chiffre de
« 200 et l'on en relève seulement 2 en 1893 et
« 4 en 1894.... Quant aux irrégularités consti-
« tuant de fausses imputations, c'est-à-dire les
« interversions de dépense d'un exercice à un
« autre et surtout d'un chapitre à un autre dans
« le même budget, elles sont considérables et
« atteignent en nombre le chiffre de 2815 ».

Parmi ces infractions budgétaires et pour ne signaler que des dépassements de crédit, certaines sont restées typiques. Qui ne connaît en effet le cas de M. de Peyronnet qui en 1828 dépensa de sa propre autorité 179.000 francs à la réparation des appartements ministériels ; de M. de Montbel qui sur son initiative personnelle distribua 500.000 francs aux troupes qui avaient défendu Charles X ? A une époque plus récente, c'est en 1887 un Ministre de la Marine qui trouvant insuffisants les crédits bud-

gétaires affectés à l'achat de torpilleurs les augmente personnellement de 8 millions ; et tout récemment encore M. Sembat signalait à l'attention des Chambres un dépassement de 500.000 francs commis au Ministère des Postes et Télégraphes au Chapitre 11 intitulé « Impressions et publications ».

Et ce ne sont pas là des exemples isolés et choisis à dessein, il suffit d'ouvrir le Rapport que publie chaque année la Cour des comptes pour voir que le mal est grave, qu'il existe toujours et qu'à une époque où le mot d'économie est sur toutes les bouches ces abus paraissent plus criants encore.

Il faut faire des économies, dit-on de toute part ; tout le monde le voudrait, mais elles sont si difficiles à réaliser ! L'Etat ne peut renoncer à ces services dont un siècle de progrès scientifique et intellectuel lui assume la tâche parfois très lourde : il ne peut non plus, en face d'une Europe armée et belliqueuse se désintéresser des questions militaires, sous peine de voir la France disparaître de la Carte du Monde ; on ne peut parler d'économie quand de si graves intérêts sont en jeu. Mais il est un autre moyen de les réaliser et de donner au moins satisfaction à l'opinion publique ; c'est ce que M. Sembat exprimait éloquemment à la Chambre le 30 jan-

vier 1903 (1). « Je soutiens, Messieurs, pour ma
« part, disait-il, que la question principale en
« matière budgétaire, c'est la question du con-
« trôle, et que le principal effort que vous ayez
« à faire, c'est de promettre non pas des écono-
« mies sur la réalisation desquelles vous n'avez
« vous-mêmes aucune illusion ; mais ce que
« vous pouvez tenir, c'est-à-dire de faire votre
« devoir tout entier et de vous assurer qu'aucune
« parcelle de l'argent qui sort de la poche du
« contribuable pour entrer dans le Trésor n'est
« dilapidée ou gaspillée, mais que la totalité est
« employée utilement et efficacement pour l'in-
« térêt public ».

Est-ce donc que le pouvoir législatif, témoin de tous ces abus, a vu le mal sans essayer d'y obvier ? Loin de là, il s'aperçut bien vite que son rôle d'établir le budget ne signifiait absolument rien, s'il ne pouvait contrôler l'emploi des fonds par lui votés : aussi le Parlement après avoir spécialisé de plus en plus l'affectation des crédits, a-t-il multiplié les modes de contrôle sur l'action gouvernementale ; c'est ainsi que la gestion des comptes est vérifiée par une juridiction spéciale ; que de nombreux contrôles examinent si les ordonnateurs n'ont pas emis d'or-

1. *Officiel*. Débats 1903, ch. s. ord. Page 330.

donnance de paiement au-delà des crédits accordés ; et qu'enfin différents jeux d'écriture et des inspections sur place assurent encore la régularité de l'emploi des fonds. — Ajoutons enfin que la Chambre après la clôture de l'exercice examine et critique s'il y a lieu la façon dont sa volonté a été exécutée. On ne peut donc reprocher à notre législation d'avoir négligé cette matière et l'on peut même ajouter sans exagération que le contrôle sur les ordonnateurs et les comptables est très suffisant.

Mais ce qui put longtemps prêter à critique dans notre système français, ce fut le choix même du moment où s'opérait ce contrôle ; en effet, lorsqu'il s'exerce sur l'ordonnancement, son seul but est de s'opposer au paiement de sommes dépassant les crédits, mais le paiement suppose l'accomplissement d'un service dont il est la résultante et contrôler le paiement et l'ordonnancement en laissant s'effectuer librement l'acte qui engage la dépense, c'est comme si on laissait tranquillement cambrioler sa maison en se contentant de voir punir ses voleurs.

Aussi ce contrôle sur l'ordonnancement reste illusoire, car la dépense une fois faite, l'Etat ne peut refuser de payer son dû ; il est réputé solvable et honnête homme et on ne peut laisser en souffrance, des créanciers qui ont le droit

absolu d'être payés. Il faut comme le dit M. Besson (1) « remonter plus haut que l'ordonnance-
« ment, jusqu'à la source de la dépense... devis,
« cahier des Changes, marchés dont l'exécution
« plus ou moins lointaine aura pour effet d'enga-
« ger les dépenses de l'Etat ». Un contrôle sur l'engagement de la dépense est donc le seul qui soit efficace, car en cette matière plus qu'en tout autre, il vaut mieux prévenir que réprimer.

Jusqu'à une époque relativement récente nous n'eûmes point en France ce contrôle préventif sur les engagements que vérifiait seul, et longtemps après les faits, le Parlement dans le vote de la loi de Règlement. L'article 58 de la Loi de Finances du 26 décembre 1890 complété par le Décret du 14 mars 1893 a comblé cette lacune. C'est à l'examen du système qu'ils ont inauguré que nous consacrerons la première partie de cette étude, en insistant sur ses avantages et aussi sur les graves lacunes qu'il présente ; dans une seconde partie nous examinerons les divers autres systèmes de contrôle préventif sur les engagements, qui, pour certains remplaceraient avantageusement le système établi par le Décret de 1893 ; en troisième lieu enfin nous nous attacherons à l'examen du contrôle exercé

1. *Contrôle des Budgets en France et à l'Etranger.*

a posteriori par le Parlement sur les dépenses engagées avec les sanctions qu'il comporte ; et, de cette étude générale et critique sur le contrôle des engagements de dépenses, nous essaierons de déduire un système meilleur.

PREMIÈRE PARTIE

Le contrôle préventif sur l'engagement des Dépenses.

Un contrôle préventif sur l'engagement de la dépense peut se concevoir sous deux systèmes différents : il peut être prohibitif ou simplement consultatif.

Il est prohibitif quand le refus de visa émanant du service du contrôle empêche irrévocablement l'acte incriminé de recevoir un commencement d'exécution ; il est simplement consultatif quand le pouvoir du contrôleur se résout à montrer à l'agent contrôlé les conséquences abusives de son acte, en l'invitant à le modifier pour le faire rentrer dans la légalité.

Il est certain que le premier de ces systèmes est évidemment le plus efficace puisqu'il détruit à jamais le mal à sa racine, mais sous notre régime

constitutionnel il se heurte à des objections de principe qui ont paru insurmontables.

Sous un régime parlementaire en effet, nous trouvons en présence, deux autorités distinctes, pouvoir législatif et pouvoir exécutif dont les attributions sont nettement séparées. Le Parlement après avoir voté le budget et l'avoir spécialisé sous forme de chapitres, s'en désintéresse provisoirement ; il en abandonne l'exécution au Gouvernement qui grâce à la hiérarchie des fonctionnaires qui l'entourent, peut seul assumer cette tâche et la mener à bonne fin. Cela n'est plus discuté. Si par la suite, le Ministre se montre incapable de remplir cette mission, les membres du Parlement disposent du droit d'interpellation sanctionné par la mise en jeu de la responsabilité ministérielle, mais jusqu'au jour où le pouvoir administratif doit présenter ses comptes, il assume seul toutes les responsabilités de l'exécution. Telle est la conséquence de la stricte application du principe de la séparation des pouvoirs comme nous le concevons en France.

Si donc, l'on songe à placer à côté du ministre une autorité extérieure assez forte pour neutraliser sa volonté lorsqu'elle se trouve en contradiction avec le vote du Parlement, nous nous trouvons nécessairement en face du dilemme

suivant : ou bien cette autorité pour être assez puissante ne peut être qu'une émanation du pouvoir législatif ou judiciaire, ce qui dans l'un ou l'autre cas engendrerait une regrettable confusion des pouvoirs ; ou bien il faut confier ce contrôle à une autorité administrative dont la présence à côté du ministre ferait de ce dernier un personnage de second ordre à la merci d'un contrôleur hiérarchiquement supérieur, solution non moins redoutable et dont la conséquence serait d'annihiler l'initiative gouvernementale qui pour agir efficacement doit rester pleinement indépendante.

A un autre point de vue et qui n'est pas le moindre, un contrôle prohibitif sur l'engagement de la dépense pourrait présenter les inconvénients les plus graves. Il est des circonstances où dans la vie d'un peuple, le Gouvernement est, par cas de force majeure, dans l'obligation d'engager des dépenses bien au-delà des crédits prévus. Ce fait s'est produit il y a quelques années (1) ; un incident diplomatique nous mit à deux doigts d'une guerre, le Gouvernement après avis consultatif des Présidents du Sénat

1. Il s'agit de l'incident de Fachoda ; la même situation s'est d'ailleurs produite plus récemment encore à propos de l'affaire du Maroc.

et de la Chambre crut bon d'engager 500 millions de dépenses nouvelles pour renforcer nos armements ; dans des circonstances aussi critiques et sur lesquelles le secret absolu doit toujours être gardé, il eut été imprudent de s'exposer à un refus de visa du service de contrôle ; celui-ci fut-il même une émanation du pouvoir législatif ! certaines observations de sa part auraient pu faire naître un débat parlementaire dont la publicité avec les intempérances de langage inévitables dans la discussion, eussent pu avoir des conséquences irréremédiables (1).

Pour ces différentes raisons, nous repoussons donc en principe le système du contrôle prohibitif.

Reste le contrôle consultatif, il n'a pas l'efficacité du premier, mais il a le grand avantage de respecter le principe de la séparation des pouvoirs, en laissant au ministre son entière initiative, sa pleine liberté ; il n'a qu'un but, le mettre à même de connaître les infractions budgétaires dont peut-être inconsciemment, il est sur le point de se rendre coupable, il lui maintient donc

1. Cet argument est un argument de fait sans doute, mais qui cependant n'en a pas moins sa valeur, car il est bien certain que tout contrôle quelque'il soit devrait s'incliner devant de pareilles circonstances.

toute son indépendance et loin de supprimer sa responsabilité, il la renforce même en rendant sa faute inexcusable.

C'est à ce second système que se sont ralliés les organisateurs de notre mode de contrôle sur l'engagement de la défense, tel qu'il fut organisé par l'article 59 de la Loi de Finances du 26 décembre 1890 et le Règlement d'administration publique du 14 mars 1893; mais cette innovation n'a pas été l'œuvre d'un jour, elle a été précédée d'un certain nombre de tentatives qu'il est intéressant de connaître.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE ET CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE LA RÉFORME
INAUGURÉE PAR LA LOI DE FINANCES DU
26 DÉCEMBRE 1890 ET LE DÉCRET DU 14 MARS 1893

C'est la Révolution qui nous offre le premier exemple d'un système de contrôle préventif des engagements de dépenses, mais la solution imaginée par la Convention que nous aurons d'ailleurs l'occasion d'examiner plus loin, était moins le résultat d'une institution spéciale que la conséquence de la plus désastreuse confusion des pouvoirs, aussi, l'on comprend aisément que les Gouvernements qui suivirent, plus soucieux des principes du Régime parlementaire n'aient pu songer à copier le système révolutionnaire. Toutefois certains esprits s'étaient émus de cette absence d'un contrôle préventif sur les engagements, lacune d'autant plus grave que le défaut

de réglementation sur la responsabilité pénale et civile des ministres rendait absolument inefficace le contrôle exercé *à posteriori* par la loi de Règlement.

La gravité et la fréquence des dépassements de crédits, avaient bien fait naître certains projets de réforme, mais tous étaient restés lettre morte.

Cependant deux lois de 1849 (1) et 1856, mentionnées par certains auteurs, mais qui ont disparu de nos recueils, essayèrent d'établir le contrôle préalable de l'engagement de la défense, mais elles ne furent jamais appliquées.

En 1861 un décret impérial rendu sur la proposition de Fould avait repris ce projet; il était ainsi conçu : « Aucun décret autorisant ou « ordonnant des travaux ou des mesures quel- « conques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux « charges de l'Etat, ne pourra être soumis à la « signature de l'Empereur, qu'accompagné de « l'avis du Ministre sous-secrétaire d'Etat aux « Finances ». Ce décret fut d'ailleurs reproduit textuellement dans l'article 39 du décret du 31 mars 1862.

La même idée reparait dans un Arrêté du Chef du pouvoir exécutif du 1^{er} avril 1871 : « à partir « de cette date, était-il dit, aucune dépense de

1. *Bulletin de législation comparée*, avril 1885.

« l'Etat ne devra être engagée et ne sera acquittée
« par le Trésor public qu'autant que le Ministre
« des Finances préalablement consulté aura
« reconnu la possibilité d'y pourvoir ».

C'était bien là le contrôle préventif à l'engagement de la dépense, malheureusement décret et arrêté restèrent sans application par suite du manque d'organisation.

Mais les projets de réforme reparurent bientôt. En 1882 (1), c'est M. Rivière, reprenant une proposition déposée l'année précédente par M. Brisson (2) qui veut confier, à l'instar du système révolutionnaire, le contrôle préventif de l'engagement de la dépense au pouvoir législatif. Ce projet que nous aurons l'occasion d'étudier en détail ne vint pas en discussion : il fut repoussé par la Commission d'étude comme contraire à la Séparation des Pouvoirs.

En 1888, M. Pradon (3) déposa une proposition visant la réforme de la Comptabilité : l'auteur tout en s'occupant spécialement de l'ordonnement, chargeait en outre les Inspecteurs des Finances qu'il désignait à cette tâche, de l'examen préalable des projets de dépenses. Cette proposition non plus ne fut pas discutée.

1. *Off.*, 1882, *Doc. Ch. S. O.*, page 2438.

2. Projet déposé le 19 juillet 1881.

3. *Off.*, 1888, *Doc. Ch. S. O.*, pages 664 et 1008.

Le 10 mars 1890 (1), MM. Proust et Gotteron, déposèrent un projet d'un nouveau genre. Ils voulaient la création d'un organisme spécial appelé « Direction générale du contrôle des dépenses publiques ». Cette direction aurait eu pour attributions de vérifier la raison d'être des dépenses engagées, de s'assurer qu'aucune loi n'avait été violée et que la dépense à payer était régulièrement imputée ; mais ce qui caractérisait ce système, c'est qu'il voulait accorder au Ministre des Finances la nomination du fonctionnaire chargé de la comptabilité dans chaque ministère. Cet article était emprunté à la législation italienne.

Ce projet qui ne vint pas non plus en discussion eut cependant des conséquences utiles : son esprit inspira certainement l'article 59 de la loi de Finances de 1890, et, il fut en partie réalisé par l'article 52 de la loi de Finances du 31 mars 1903.

En terminant cette étude historique il est bon de noter qu'un compte spécial des crédits engagées existait en fait, et depuis longtemps déjà, dans les grandes administrations ; les chefs de bureau, en effet, soucieux de mettre à couvert leur responsabilité à l'égard du ministre, en

1. *Off.*, 1890, *Doc. Ch. S. O.*, page 704.

avaient pris l'initiative personnelle ; mais cette comptabilité dont les formes variaient à l'infini avait seulement le caractère de renseignement individuel.

Nous arrivons ainsi au système actuellement en vigueur établi en 1890 ; l'art. 59 de la loi de Finances décidait en effet qu'il devrait être tenu dans chaque ministère une comptabilité des dépenses engagées dont les résultats seraient centralisés mensuellement à la Direction de la Comptabilité Pulligue. Cette loi ne posait que le principe de la réforme et laissait à un règlement d'administration publique, le soin de l'organiser dans ses détails. Un premier projet de décret fut soumis pour avis aux différents départements ministériels dans le courant de l'année 1891 ; il donna lieu à de sérieuses critiques et dut être l'objet de certaines modifications ; en définitive le décret prévu en 1890 ne parut que le 14 mars 1893 (1).

Dans ses grandes lignes, il reproduit le système de contrôle précédemment établi pour l'ordonnancement, en exigeant la nécessité d'un visa préalable à tout commencement d'exécution. En

1. Une commission instituée dans le cours de 1892 au Ministère de la guerre, sous la présidence de M. le Conseiller d'Etat Dislère avait été chargée de préparer ce décret.

effet, la loi de 1890 ne prévoyait que la tenue d'une comptabilité spéciale ; mais cette première solution en engendrait nécessairement une autre ; pour que le ministre put être informé des conséquences financières de ses actes, il fallait logiquement établir un contrôle préventif des engagements de dépenses ; tel est le but des articles 3, 4 et 5 du Décret ; d'ailleurs cette double tâche imposée au service du contrôle constitue comme les deux rameaux d'un même arbre ; en effet la prise en compte des sommes engagées n'a qu'un but : permettre au contrôleur d'accorder ou de refuser son visa en connaissance de cause, car grâce à la disposition spéciale de ses livres un simple coup d'œil lui suffira pour se rendre compte que la proposition d'engagement qui lui est soumise reste dans la limite des crédits disponibles ; parallèlement le visa accordé entraîne logiquement la mention sur le carnet du montant des nouvelles dépenses engagées dont la totalisation permettra pour l'avenir, au contrôleur, de viser en toute certitude.

Le visa est apposé par un personnage de l'ordre administratif qui ne peut examiner le projet de dépenses qu'au point de vue de ses conséquences budgétaires ; assurer en effet le respect de la volonté parlementaire, tel est le but unique de la nouvelle réglementation ; et à

ce propos elle contient une innovation des plus intéressantes.

Lorsque dans notre Introduction nous avons cité pour exemples, quelques dépassements de crédits, nous avons désigné certains ministres comme leurs auteurs responsables : le plus souvent, sans doute, ils sont certainement les seuls, les vrais coupables, mais il est aussi des cas où leur responsabilité est bien atténuée. En effet, au-dessous du ministre et sous leur autorité se trouvent ces grandes administrations centrales qui dans la limite des crédits à elles délégués, engagent les dépenses intéressant leur service ; sans doute, elles ne le font que sous la surveillance ministérielle, mais par suite de l'excès de notre centralisation administrative, le contrôle personnel du ministre est bien difficile à remplir, et comme le faisait remarquer à la Chambre M. Pradon (1) : « Le ministre prend par
« milliers des décisions dont l'importance lui
« échappe et dont il lui est impossible d'exa-
« miner la portée ; ce n'est point la faute du
« ministre, si par sa nomination, il prend sous
« sa responsabilité des milliers d'hommes
« qu'il n'a point choisis et qui lui sont incon-
nus ».

1. *Off. Doc. Ch.* 1888, s. o., p. 664 et s.

Le mal vient ainsi bien souvent de ces grandes administrations qui puisent leur force dans leurs connaissances techniques et dont le ministre ne peut guère que ratifier aveuglément les propositions. Les infractions budgétaires ont donc pour auteurs deux classes de personnes bien distinctes, et, comme en définitive, le ministre reste seul responsable devant le pays, il était logique de lui donner les moyens de contrôler ses inférieurs ; c'est précisément ce but que cherche à atteindre l'article 6 du Décret du 14 mars 1893 ; il astreint les administrations à l'obligation de tenir une comptabilité spéciale, mise continuellement à jour et dont le relevé doit être envoyé au service du contrôle du ministère dans le plus bref délai ; désormais le ministre a toujours sous les yeux pour l'ensemble du ministère un tableau des actes d'engagement de dépense et il peut à chaque instant vérifier si les crédits alloués ne sont pas dépassés. Cette comptabilité, enfin, est communiquée au Ministre des Finances par l'entremise de la Direction de la Comptabilité publique ; celui-ci peut donc, par ses conseils, avertir à temps ses collègues dont la faute n'aurait plus alors aucune excuse ; mais il ne peut mettre son veto à leur décision, il n'agit alors que comme suprême conseiller.

Ces idées générales émises sur le système de contrôle préventif, nous allons maintenant étudier son fonctionnement dans ses détails.

CHAPITRE II

LE SERVICE DU CONTROLE

Nous avons montré précédemment qu'un contrôle prohibitif était inconciliable avec notre constitution : en adoptant le système du contrôle consultatif, rien ne s'opposait plus à ce que l'agent chargé de l'exercer soit pris dans l'administration elle-même. Aussi le Décret de 1893 laisse-t-il toute latitude au ministre dans le choix du contrôleur et l'article 3 du Décret dit simplement : « Dans chaque ministère un agent désigné par le ministre et placé sous son autorité directe est chargé de contrôler l'emploi des crédits ».

Pour remplir utilement sa fonction, il était nécessaire que le contrôleur fut placé très près du ministre de façon à pouvoir saisir au passage et sans en laisser échapper aucune, toutes les

propositions de dépenses qui sont soumises à ce dernier ; il fallait donc un agent établi en permanence auprès de chaque département ministériel. Pour répondre à cette considération et fort, surtout, de la liberté que lui laissait le décret, le ministre choisissait toujours le Directeur de la Comptabilité auprès de son département ; ce choix d'ailleurs était tout naturel ; une certaine similitude avec leurs premières fonctions semblait d'avance les y désigner ; en outre la nécessité de rapprochements continuels entre cette nouvelle comptabilité et la comptabilité définitive, ce dont nous aurons d'ailleurs à signaler plus loin l'importance semblait justifier encore cette désignation ; en mettant à la tête de ces deux services un seul et même personnage, on évitait ainsi les retards inévitables du va et vient des pièces entre les divers services, inconvénient d'autant plus grave que la rectification des prévisions de dépense dont la comptabilité définitive est la base, doit être faite le plus rapidement possible. Malheureusement le Directeur de la Comptabilité est placé exclusivement sous l'autorité du ministre, et surtout, il est membre de cette grande famille bureaucratique dont il lui faudra critiquer les décisions : il n'a donc point assez d'indépendance à l'égard du ministre, ni d'autorité à l'égard de ses collègues pour

remplir utilement sa fonction. Critiquant très justement l'usage de ce choix, M. Sembat (1) disait dans son Rapport sur le Budget des Postes et Télégraphes de 1903 : « Le contrôle des dépenses engagées doit être confié à un fonctionnaire spécial dont la loi a formulé le titre de contrôleur des dépenses engagées », si l'on prend le Directeur de la Comptabilité pour lui conférer ce contrôle, on détruit purement et simplement l'institution ».

De l'avis unanime, une Réforme s'imposait donc sur ce point :

Un premier pas fut fait par l'article 78 de la loi de Finances du 30 mars 1902 ; cet article décide que dorénavant les contrôleurs des dépenses engagées seront nommés conjointement par le Ministre des Finances et le ministre intéressé ; il est vrai que l'effet heureux de cette innovation fut ajourné jusqu'au moment où les contrôleurs en fonctions seraient remplacés. M. Merlou, l'un des initiateurs de cette réforme, en expliquait ainsi le but : « Il semble à votre Commission, disait-il, que le rôle confié au contrôleur est parfois difficile à remplir vis-à-vis du ministre qui l'a désigné, et elle a pensé à lui donner plus d'indépendance en faisant dépendre

1. Voir ce Rapport sur fascicule spécial.

« sa nomination du Ministre des Finances en « même temps que du ministre intéressé ». La même disposition fut reproduite par l'article 53 (1) de la loi de Finances du 31 mars 1903 qui contient en outre des dispositions intéressantes sur les rapports du contrôleur avec le Ministre des Finances.

En somme le but incessant de la Commission du Budget a été de fortifier notre système de contrôle consultatif en conférant au contrôleur une indépendance de plus en plus grande pour donner à ses avis le plus d'autorité possible ; et ainsi insensiblement, l'on en est presque arrivé à la solution que préconisaient MM. Proust et Gotteron en 1890 (2). D'ailleurs un projet déposé le 10 mai 1903 (3) en reproduisait presque les termes ; il décidait en effet, que le contrôleur devait être nommé par le Ministre des Finances seul, avec le simple assentiment de son collègue. Cette proposition ne fut pas discutée. Cependant, la tendance actuelle est de choisir, non plus le Directeur de la Comptabilité, mais un Inspecteur des Finances ; et ce choix ne saurait être plus

1. Art. 53 L. 31 mars 1901. « Le contrôleur des dépenses engagées dans chaque ministère est nommé par décret contre-signé par le Ministre des Finances et le ministre intéressé (§ 2).

2. *Off. 1890. Doc. Ch.*, s. o. p. 704.

3. *Off. Documents. Ch.*, s. o. 1903. p. 491.

heureux ; leur mode de recrutement au concours est, en effet, une assurance de leur capacité en la matière ; les inspections nombreuses qu'ils ont pu faire depuis leur entrée en fonctions les ont depuis longtemps familiarisés avec toutes ces matières sur lesquelles va porter maintenant plus spécialement leur examen. Enfin il ne faut pas oublier qu'ils ont été créés pour la critique, que l'exercice de leurs fonctions premières les a fortifiés encore dans ce rôle en les mettant parfois dans l'obligation de critiquer certaines hautes personnalités dont ils avaient à vérifier les comptes ; en se trouvant maintenant en face du ministre, ils auront certainement plus d'assurance pour résister à ses prétentions, d'autant plus que leur indépendance relative vis-à-vis de ce dernier leur permet de présenter leurs observations sans crainte de représailles, car ils restent toujours inspecteurs des finances, et, le jour où un conflit aigu avec le ministre ne leur permettrait plus d'exercer leurs fonctions de contrôle, ils rentreraient aussitôt dans le corps éminent dont ils ont été provisoirement détachés (1).

4. Les contrôleurs des dépenses engagées ne pourraient être révoqués que dans les mêmes formes qui ont présidé à leur nomination, c'est-à-dire par décret contresigné par le Ministre des Finances et le ministre intéressé ; il ne s'en est pas encore produit d'exemple.

Ajoutons encore que ce choix des Inspecteurs des Finances a l'avantage de ne créer aucun fonctionnaire nouveau, ce qui répond bien aux desiderata de l'opinion publique.

En 1906, trois inspecteurs des Finances étaient investis de cette fonction de contrôleurs des dépenses engagées ; l'un est attaché aux Ministères du Commerce, de l'Industrie et des Postes et Télégraphes ; le second auprès du Ministère des Travaux Publics (1) ; le troisième enfin contrôle l'engagement des dépenses des Ministères de l'Agriculture (2), de la Justice, de l'Imprimerie Nationale, de la Légion d'honneur, etc. Toutefois au Ministère de la Guerre, les services du contrôle et de la comptabilité sont fusionnés en une seule et même Direction sous les ordres d'un contrôleur général : la centralisation des dépenses engagées se trouve naturellement placée sous les ordres de ce dernier.

Au Ministère de la Marine, une décision ministérielle du 7 juillet 1893 a chargé le Directeur de la comptabilité du soin d'assurer l'exécution de la loi de 1890. Ce choix prête aux mêmes critiques que nous avons signalées précédemment ; en outre, comme le fait remarquer M. Wil-

1. *Décret*, 15 juin 1905.

2. *Décrets*, 30 octobre 1904, et du 4 nov. 1904.

hem (1) ; le service du contrôle central placé en dehors de l'administration est absolument séparé de la comptabilité générale ; confier le soin du visa au Directeur de la comptabilité oblige donc les Bureaux à une double communication de leurs projets, ce qui peut entraîner certaines lenteurs ; M. Wilhem pour éviter cet inconvénient voudrait confier la tenue du carnet à l'Inspecteur en chef chargé du contrôle central. Nous croyons que même aux Ministères de la Guerre et de la Marine, ce rôle serait aussi bien rempli par des Inspecteurs des Finances : la connaissance technique ne faisant rien à la chose puisqu'il s'agit de matière exclusivement financière. Malheureusement les pouvoirs publics ne paraissent pas vouloir entrer dans cette voie. Au Ministère de la Marine, le Directeur de la comptabilité générale qui était Inspecteur général des Finances est rentré dans les cadres de l'Inspection et son successeur à la comptabilité générale qui a été choisi parmi les contrôleurs généraux de la Marine a été nommé contrôleur des dépenses engagées par un Décret du 7 août 1903.

Au Ministère de l'Instruction publique le contrôle des dépenses engagées est également confié au Directeur de la Comptabilité dont l'ancien

1. *Revue maritime et coloniale*, janvier 1896.

Gervais

titre de chef de division a été changé précisément pour lui donner plus d'autorité à l'égard de ses collègues (Loi du 30 décembre 1904).

Au Ministère des Finances où la chose présente peut-être moins d'importance mais d'où pourtant devrait partir le bon exemple, le Décret du 10 novembre 1903 a nommé à cette fonction le Directeur du Contrôle des administrations financières et de l'ordonnancement.

A l'Intérieur, les ministres intéressés sont tombés d'accord sur la désignation d'un Inspecteur général des services administratifs.

Aux affaires étrangères enfin ce poste est occupé par un consul de deuxième classe (1) (Décret, 4 nov. 1904).

Nous sommes donc en France sur la voie de la Réforme qui ne sera vraiment complète que si ces postes de contrôleur des dépenses engagées sont confiés à des Inspecteurs des Finances qui seuls par leur compétence et leur indépendance peuvent en assurer le bon fonctionnement. Ce n'est pas à dire que les contrôleurs choisis en dehors de ce corps ne mettent pas tout leur soin à remplir leur difficile mission ; nous som-

1. Malgré l'affirmation contraire du Ministre des Finances à la séance de la Chambre du 16 mars 1906, ce contrôleur n'est pas encore remplacé.

mes même heureux de rappeler ici les paroles mêmes de M. Gervais député, dans son Rapport sur le budget général (Ministère des affaires étrangères) de l'exercice 1906 : « Le service du
« contrôle, dit-il, en parlant de ce département
« ministériel, a été confié à un consul de
« deuxième classe qui en a organisé le fonctionnement et ce contrôle a donné jusqu'ici
« les résultats qu'on en attendait, les déficits
« par exemple du chapitre des voyages qui attei-
« gnaient des chiffres si élevés au cours des
« exercices précédents ont complètement disparu
« et nous espérons que l'ère des crédits supplémentaires pourra être considérée comme
« close ».

Reste à savoir si malgré les résultats obtenus, il n'est pas possible d'obtenir mieux encore ; et à ce propos le progrès réalisé au Ministère des Affaires étrangères et que signalait dans son Rapport l'honorable M. Gervais est malheureusement, s'il faut en croire certains de ses collègues, resté isolé. En effet, M. Berthoulat s'appuyant sur un Rapport de M. Beaudin (1) qualifiait « d'ultrafantaisiste » la comptabilité de ce ministère où le contrôleur « ayant pour mis-

1. Rapport de M. Beaudin du 6 novembre 1905 sur les crédits relatifs au voyage du Roi d'Espagne.

« sion d'arrêter les fuites devient le préposé
« qui se contente d'en additionner impassible-
« ment le total » (1). Cette critique pourrait
malheureusement s'appliquer à tous ces départe-
tements ministériels dans lesquels l'agent con-
trôleur est l'inférieur hiérarchique de l'agent
contrôlé. Quelle que soit la bonne volonté de
celui-là, l'énergie et l'abnégation humaines ont
des bornes ; on conçoit facilement combien doi-
vent être platoniques les observations qu'un tel
contrôleur peut présenter au ministre qui dispose
de son avenir et d'un mot peut briser sa car-
rière. En généralisant le choix de l'Inspecteur
des Finances, on évite, comme nous l'avons déjà
dit, ces inconvénients fâcheux ; mais nous crai-
gnons fort que la réforme soit bien longue à
réaliser complètement car il faudra lutter con-
tre une puissance formidable, les Bureaux qui
voient avec défiance l'intrusion dans leurs
affaires, d'un inspecteur des finances qu'ils
considèrent comme un étranger, presque un
ennemi.

Enfin cette unité dans le choix des agents
chargés du contrôle s'impose encore pour la
formation de ce corps central du contrôle des
dépenses engagées qui demeure toujours à l'état

1. *Off. Débats*, 1906, p. 1368.

de projet quoiqu'on en ait dit (1) et qui nous paraît être le couronnement nécessaire de l'œuvre du Décret du 14 mars 1893. En effet, ainsi réunis dans un organisme spécial, les Inspecteurs des finances, imbus des mêmes principes, également attachés à la poursuite d'un but commun, puiseront dans leur union une autorité plus forte, une indépendance plus grande. Un incessant échange de vue leur permettra de perfectionner dans leur ministère respectif, la tenue de la nouvelle comptabilité en se signalant réciproquement les abus qu'ils ont individuellement pu noter dans l'exercice de leurs fonctions. L'unité dans le choix de l'agent contrôleur entraînera bien vite l'unification dans le fonctionnement du contrôle et dans la tenue de la comptabilité, ce qui en l'état actuel est bien loin d'exister.

M. Berthoulat (2) comparait très justement

1. M. Thomson, dans son rapport sur la fixation du budget général de l'exercice 1903 (Ministère des Finances), dit textuellement : « Un comité central du contrôle réunissant les agents contrôleurs de tous les ministères *doit* fonctionner au Ministère des Finances et donner une impulsion unique au service des dépenses dans les divers ministères » (*Off. Ch. Doc.* sess. extra. 1902, p. 537).

Renseignements pris auprès de nombreux contrôleurs des dépenses engagées, ce corps central de contrôle ne fonctionnait pas encore au milieu de l'année 1906.

2. *Off. Ch. Débats*, 1906. P. 1360.

ce Comité de contrôle avec le contrôle des Chemins de Fer dont les membres dépendant du Ministère des Travaux Publics et jouissant d'une indépendance suffisante sont néanmoins « déplaçables et interchangeable pour le cas où certaines circonstances rendraient leur maintien délicat auprès du Réseau qu'ils ont pour mission de contrôler ».

Ainsi des Inspecteurs des Finances investis d'une liberté d'action suffisante seraient envoyés auprès des différents départements ministériels sans toutefois être attachés à demeure à aucun d'eux, et au cas où un conflit avec le ministre intéressé ne leur permettrait plus de rester auprès de ce dernier ils seraient envoyés dans un autre ministère (1) ; et ce serait une façon de ménager la susceptibilité du ministre.

1. Au moment où nous écrivons ces lignes, un décret du 3 juillet 1906 vient de prendre une mesure des plus intéressantes surtout en ce qui concerne l'extension des pouvoirs des Inspecteurs des Finances. Ce décret est ainsi conçu :

Art. 1^{er}. — Des Inspecteurs des Finances désignés par le Ministre des Finances, seront détachés dans les différents ministères pour l'examen de toutes les questions d'ordre financier relatives à l'exécution des services et la recherche des réductions de dépenses compatibles avec leur fonctionnement régulier.

Art. 2. — Ils présenteront directement leurs observations

Enfin cette première réforme en entraînerait nécessairement une autre que préconisait déjà M. Thomson dans son Rapport sur le Budget de 1904 : « il faudrait, disait l'honorable Rapporteur, créer au Ministère des Finances un chapitre spécial intitulé « Frais de contrôle des engagements de dépenses » et ouvrir à ce chapitre le crédit nécessaire pour assurer la marche

et leurs propositions au ministre auprès duquel ils seront détachés et au Ministre des Finances.

Ce décret est précédé d'un rapport signé par MM. Sarrien et Poincaré, dont nous extrayons les lignes suivantes :

« Pour atteindre ce but (c'est-à-dire pour arriver à réaliser ces économies nécessaires) il nous a paru qu'il conviendrait d'assurer aux différents ministres le concours de l'Inspection générale des finances ; sans s'immiscer d'aucune manière dans la gestion, les inspecteurs détachés à cet effet auraient pour mission de rechercher et de proposer toutes les économies et les simplifications susceptibles d'être réalisées sans compromettre la bonne exécution des services et le fonctionnement régulier de tous les rouages de nos administrations. »

Nous ne pouvons point ne pas remarquer combien cette réforme est conforme à l'ordre d'idées que nous avons énoncées précédemment. Elle montre d'abord la confiance justement méritée dont jouissent en haut lieu nos inspecteurs des finances ; en outre leur nomination par le Ministre des Finances constitue un grand pas vers cette solution que nous avons préconisée (Page 34-43) ; pourquoi enfin ne pas réunir dans les mains du même Inspecteur des Finances, la fonction de contrôleur des dépenses engagées et celle que lui confère le Décret du 3 juillet 1906. Ce sont deux tâches si voisines qu'elles ne sauraient être mieux remplies que par un seul et même personnage.

du nouveau service ». Ce serait là évidemment une innovation des plus heureuses qui contribuerait certainement à augmenter l'indépendance du contrôleur et comme elle est fort simple à effectuer, nous osons croire à sa réalisation prochaine (1).

1. M. Berthoulat estimait que la création de quatre inspecteurs au poste de contrôleur suffirait, avec les trois anciens, pour assurer le service du contrôle ; et il estimait à 34.000 frs. les dépenses nouvelles à voter à cet effet, les trois contrôleurs-inspecteurs des Finances étant payés actuellement 8.500 frs. chacun (*Off. Ch. Débat* 1905, p. 1360).

CHAPITRE III

FONCTIONNEMENT DU CONTROLE. LE VISA

Le rôle du contrôleur est double, avons-nous dit : viser les propositions de dépenses qui lui sont soumises par les différents services et en second lieu tenir une comptabilité spéciale dite « comptabilité des dépenses engagées ».

Pour faciliter notre étude, nous examinerons successivement cette double fonction tout en répétant que ces deux opérations sont intimement unies et se complètent mutuellement.

« Toute proposition, dit l'article 4 § 1 du Décret
« du 31 mars 1893, ayant pour but d'engager
« une dépense nouvelle ne peut être soumise à
« l'approbation du ministre qu'après avoir été
« visée par le chef de service du contrôle ».

Cet article tel qu'il est rédigé ne semble soumettre à la formalité du visa que les dépenses

n'ayant pas le caractère permanent ou obligatoire ; mais en fait, et il en est ainsi dans la plupart des ministères, le contrôleur doit viser à la fois les propositions ayant pour but d'engager, soit des dépenses permanentes, soit des dépenses éventuelles ; toutefois les unes et les autres ne lui sont pas soumises de la même façon. Les premières forment l'objet d'un relevé spécial sur lequel elles sont classées en détail c'est-à-dire par chapitres, paragraphes et articles, avec le montant le plus exact possible de leur évaluation. Ces sortes de dépenses étant considérées comme engagées dès le commencement de l'année, cet état doit être en général soumis au contrôleur avant le 15 janvier pour servir de base à sa comptabilité. L'examen qu'elles comportent n'est pour beaucoup d'entre elles qu'un acte de pure forme ; leur caractère obligatoire, leur évaluation strictement déterminée, comme c'est le cas pour les arrérages de la rente, donne difficilement lieu à la fraude ; pour d'autres toutefois, et particulièrement pour les dépenses inscrites au Chapitre du personnel, un examen plus sérieux sera nécessaire ; le contrôleur devra notamment rechercher si ce chapitre ne demande pas un surcroît de crédits aux chapitres voisins dont les fonds doivent être affectés à un usage tout autre.

Il existe en outre certaines catégories de dépenses éventuelles qui pour des raisons spéciales sont comprises dans l'Etat soumis au contrôleur dès le début de l'année ; ce sont d'abord les dépenses éventuelles qui ayant leur répercussion sur plusieurs exercices sont supportées par l'exercice en cours en vertu de décisions antérieures à ce dernier ; ce sont aussi les dépenses de cette nature que les services locaux peuvent engager sans visa, ni autorisation supérieure, jusqu'à concurrence des provisions qui leur sont déléguées, comme il en est des exemples aux Ministères des Travaux publics, de la Guerre... etc.

Mais ces exceptions mises à part, toute dépense éventuelle c'est-à-dire toute dépense qui ne peut être engagée qu'à la suite d'une autorisation ministérielle spéciale doit être soumise nécessairement au visa du contrôleur. Chacune d'elles doit faire l'objet d'un examen individuel et cette exigence se conçoit fort bien, leur caractère accidentel, leur évaluation plus ou moins approximative ouvrent particulièrement la voie aux abus : c'est donc surtout pour elles que se fait sentir la nécessité d'un contrôle, aussi nous en occuperons-nous tout spécialement.

Ce qui est soumis au contrôleur, ce sont les propositions de dépenses, c'est-à-dire de simples

projets qui revêtus du visa du contrôle et de l'approbation ministérielle, recevront leur réalisation dans l'acte d'engagement. Le Budget voté par chapitres et réparti par articles dans le sein de chaque Ministère, les Administrations centrales se trouvent donc en face d'un chiffre limité de crédits destinés à un usage déterminé : d'un autre côté, elles n'ignorent pas leurs besoins puisqu'elles ont dû les prendre pour base dans l'établissement de leur budget, ainsi documentées, et s'il leur est permis de traiter à l'amiable, elles n'auront plus qu'à s'entendre avec architectes, entrepreneurs négociants... sur le coût des devis, projets de travaux, de marchés ou de baux ; si au contraire ce qui sera plus fréquent, elles doivent avoir recours à une adjudication, elles établiront elles-mêmes après s'être entourées des renseignements techniques, les conditions d'adjudication des travaux ou des fournitures ; mais dans l'un et l'autre cas, ces projets avant tout commencement d'exécution devront être visés par le contrôle. La chose ne présente donc pas de difficultés en ce qui concerne l'hypothèse du contrat qui constitue le mode normal par lequel Gouvernements et particuliers peuvent s'engager ; mais si l'Etat ne peut être engagé par ses délits, il peut l'être tout au moins par ses quasi-délits. La loi du 20 juil-

let 1899 nous en offre un exemple : cette loi qui complète l'article 1384 du Code civil substitue la responsabilité de l'Etat à celle des membres de l'enseignement public ; en conséquence lorsqu'un élève d'un lycée ou d'une école primaire s'y trouve blessé, l'Etat peut être condamné à des dommages-intérêts envers l'enfant ou ses ayant-droit ; c'est là une dépense obligatoire et comme le plus souvent elle n'aura pas été inscrite au Budget, elle devra faire l'objet d'une demande de crédits supplémentaires. Le rôle du contrôleur en ce cas sera de veiller à ce que cette dépense nouvelle ne reçoive pas une fausse imputation, mais soit couverte préalablement par des crédits spéciaux votés par le Parlement.

En somme dans les deux hypothèses, c'est toujours préalablement à l'engagement lui-même que le contrôleur doit exercer sa fonction ; il était nécessaire en effet de remonter à la proposition elle-même, car vérifier l'engagement comme vérifier l'ordonnancement constitue toujours un contrôle *a posteriori* ; au contraire, en examinant la proposition même, c'est-à-dire quelque chose que n'a même pas suivi les préliminaires de l'exécution, le contrôleur peut encore agir efficacement, son intervention pourra peut-être empêcher un dépassement de crédit,

en tous cas la faute du ministre n'aura plus d'excuse.

Toute proposition de dépenses quelqu'en soit le chiffre doit être en principe soumise au visa du contrôle ; la pratique n'a créé d'exceptions que pour les dépenses vraiment trop minimes que les Bureaux engagent directement sans grand danger : la mention de leur total sur le Carnet à certaines époques déterminées étant une sauvegarde suffisante.

Il n'est à cette règle absolue que de rares exceptions : au Ministère de la Guerre par exemple, il existe une pratique toute particulière ; les dépenses de 5.000 francs et au-dessous sont engagées avec la seule autorisation des Directeurs de l'Administration centrale, sans avoir besoin de l'approbation ministérielle et ces mêmes dépenses ne sont pas soumises au visa du contrôle. Il y a là une lacune grave ; on conçoit difficilement que des chefs de service puissent se passer d'un contrôle qui pèse sur les décisions ministérielles elles-mêmes dans les autres départements : pourquoi donner à un fonctionnaire subalterne plus de liberté qu'à un ministre ? c'est là une exception qui se comprend d'autant moins que ce minimum de 5.000 francs est assez élevé pour entraîner en fin de compte de sérieuses complications financières.

Ce principe qui consiste à exiger le visa pour toute dépense quelle qu'elle soit ne va pas sans rencontrer en pratique de sérieux obstacles. Les contrôleurs des dépenses engagées n'ont pas rencontré auprès des Bureaux l'appui que prévoyaient les rédacteurs du Décret de 1893. Ceux-là, en effet, ne communiquent au contrôleur que les projets qu'ils veulent bien lui communiquer ; il est de notoriété que dans certains ministères, les chefs de service font deux parts des propositions de dépenses, les unes que l'on peut soumettre au visa sans danger, les autres au contraire qu'il faut à tout prix détourner de cette vérification gênante. Aussi est-ce entre ces deux services une lutte continuelle : les Bureaux souvent soutenus par le ministre, cherchant par tous les moyens possibles à éviter un contrôle qui dérange leurs combinaisons financières souvent des plus fantaisistes ; le contrôleur de son côté inquisiteur et tenace, s'ingéniant même par ruse à saisir au passage tous ces projets d'engagement que l'on voudrait tant lui cacher. C'est qu'en effet, il n'existe aucun moyen sérieux pour assujettir les administrations à cette formalité ; le législateur a compté sur le zèle consciencieux des chefs de service, sur la bonne volonté du ministre, sur l'énergie du contrôleur, l'expérience a montré que ce n'était point là des

garanties suffisantes. Une réforme catégorique s'impose donc sur ce point ; car, tant que tous les projets de dépenses, sans aucune exception, ne seront pas communiqués au contrôleur, la réforme de 1890 restera lettre morte, et la comptabilité nouvelle ne signifiera absolument rien. La connaissance générale et absolue de toutes ces propositions est en effet le pivot même de ce système de contrôle préventif (1). Comment le contrôleur peut-il connaître le montant des disponibilités, comment peut-il savoir si les crédits vont être dépassés, si une partie d'entre eux a été consommée à son insu ?

Certains ont pensé que le Cabinet du Ministre était tout indiqué pour arrêter au passage tout projet soumis à la signature ministérielle qui n'aurait pas été revêtu du visa du Contrôle ; nous doutons malheureusement que le Cabinet offre les garanties d'indépendance et d'énergie suffisantes pour remplir utilement cette tâche surtout quand le ministre lui-même donne le mauvais exemple par ses actes tout au moins,

1. Il est cependant des catégories de dépenses qui échapperont toujours à un examen utile du contrôleur qui ne pourra jamais les vérifier qu'après coup, par exemple les crédits affectés au paiement de la garantie d'intérêt des chemins de fer, dont le chiffre ne peut être connu qu'après la clôture de l'année.

car si l'on se réfère aux diverses circulaires ministérielles en la matière, on y voit au contraire les ministres déclarer hautement qu'ils renverront aux services intéressés, les propositions qui n'auront pas été revêtues de la signature du Contrôleur ; c'est le cas de dire à tout jamais « Acta, non verba ».

Aux Ministères du Commerce, de l'Industrie et des Postes on a pris l'initiative suivante :

Toute demande d'ordonnance ne peut être adressée au Bureau de la Comptabilité qu'après avoir été communiquée au Service du Contrôle qui pourra ainsi vérifier si le projet d'engagement a passé par ses mains.

C'est là, nous semble-t-il, le seul remède vraiment énergique ; nous savons fort bien qu'on y objectera les lenteurs inévitables de ce va et vient de pièces, mais ce n'est pas une raison suffisante.

En l'état actuel de notre législation, toutes les fois qu'une ordonnance de paiement ou de délégation doit être soumise à la signature du ministre, elle doit avant tout être comparée avec le montant des crédits Budgétaires et de la Distribution mensuelle des Fonds, la communication faite en même temps au Contrôleur ne présenterait certainement pas d'inconvénients pratiques : et d'ailleurs pourquoi ne pas centraliser

entre les mains d'un seul et même service, sous la direction d'un Inspecteur des Finances, ces deux contrôles sur l'engagement et l'ordonnement ? il y aurait, semble-t-il, dans cette innovation une réforme heureuse qui fortifierait le contrôle des ordonnances et assurerait l'efficacité du contrôle sur les engagements de dépenses.

Mais avant d'arriver à cette solution que nous attendrons probablement longtemps encore, il en est une qui s'impose dès maintenant. Certains contrôleurs des dépenses engagées exercent à la fois leur fonction dans de nombreux ministères ; c'est ainsi que l'Inspecteur des Finances chargé du Contrôle des engagements au Ministère de l'Agriculture, ce qui suffirait grandement à l'occuper, doit s'occuper également de la Justice, de l'Imprimerie Nationale, de la Légion d'honneur ; la tâche devient alors très lourde ; il ne peut être partout à la fois et la chose présente d'assez graves inconvénients en ce qui concerne l'Imprimerie Nationale où, comme dans tout établissement industriel, des engagements de dépenses nouvelles et imprévues s'imposent à chaque instant ; il est impossible d'attendre la présence du contrôleur, ou de l'aller chercher de bureaux en bureaux ; aussi la plupart du temps, se passe-t-on de son

visa ; nous ne revenons pas sur les inconvénients qui peuvent en résulter ; toutefois la réforme à effectuer nous paraît fort simple, il suffirait pour cela d'établir à demeure, à l'Imprimerie Nationale notamment, un délégué du contrôle chargé de viser les projets de dépenses dont l'engagement immédiat s'impose ; les quelques dépenses supplémentaires qui en résulteraient seraient bien vite compensées par les économies réalisées.

Ces propositions de dépenses soumises au contrôle sont accompagnées d'une situation des crédits, insérée soit dans une feuille connexe, soit faisant corps avec la proposition elle-même. Cette situation indique dans des colonnes distinctes, le montant total des crédits dont le chapitre est doté, le total des sommes engagées, et l'excédent restant disponible s'il y en a ; de telle façon que le contrôleur puisse viser en toute certitude ; il a d'ailleurs à sa disposition le registre spécial prévu par l'article 6 du Décret de 1893 où il pourra trouver la confirmation de ces renseignements (1).

1. Le contrôleur après avoir reçu ces projets d'engagement les transcrit sur un répertoire avec un numéro d'ordre de façon à faciliter les recherches rendues ultérieurement nécessaires.

Ces propositions sont soumises au contrôleur au fur et à mesure des besoins qui les ont fait naître ; toutefois au Ministère de la Guerre, dans un but de simplification des écritures, les services doivent prendre leurs dispositions pour que les propositions d'engagement soient mensuelles autant que possible. Mais par contre il est de règle absolue que cette communication soit faite au contrôleur avant de l'être au ministre, et en pratique l'enveloppe qui contient les pièces soumises au visa contient également le texte de la décision ministérielle approuvant la dépense projetée et que le Ministre n'aura qu'à signer. Cette exigence du visa préalable se conçoit tout naturellement : il ne faut pas oublier en effet que, le plus souvent, les vrais coupables des infractions budgétaires ce sont les Bureaux, le ministre n'étant et ne pouvant être qu'une machine à signer ; dorénavant au contraire, en approuvant un projet de dépense revêtu du visa du contrôle ; il signe en connaissance de cause, car il sait qu'il reste dans la limite des crédits budgétaires. Cette règle absolue est posée par l'article 4 du Décret ainsi conçu.

« Les propositions ayant pour but d'engager
« des dépenses nouvelles ne sont soumises à
« l'approbation du ministre qu'après avoir été
« visées par le chef du service du contrôle »,

et cette disposition montre bien que le nouveau système de contrôle est bien établi dans l'intérêt du ministre lui-même, le contrôleur étant bien plutôt un conseiller qui agit à l'égard du ministre comme le ferait en somme un teneur de livre dans n'importe quelle maison de Banque. A un autre point de vue, le visa préalable à l'autorisation ministérielle présente un nouvel avantage ; le contrôleur sera plus indépendant pour formuler les critiques que comporte la proposition émanant d'un simple chef de service, que si celle-ci avait déjà été approuvée par le ministre : ajoutons enfin que cette solution sauvegarde l'amour propre de ce dernier en ne le mettant pas dans la nécessité de revenir parfois sur une décision qu'il aurait peut-être prise inconsidérément.

Voici donc le contrôleur en face d'une proposition de dépense, que va-t-il, que doit-il faire ?

Disons tout d'abord que ce n'est point un contrôle administratif qu'il est appelé à exercer, mais un contrôle financier ; il n'a pas à rechercher si la dépense projetée est inopportune ou nuisible ; il est là pour faire respecter la volonté du législateur, mais il n'a pas à se mêler de l'exécution qui reste toujours aux mains du ministre compétent ; et cette remarque est nécessaire pour répondre à certaines critiques qui

ont cru voir dans ce système de contrôle une atteinte aux pouvoirs des ministres. Le contrôleur ne peut examiner le projet de dépenses qu'au point de vue de ses conséquences budgétaires et l'article 4 § 2 du décret spécifie les motifs sur lesquels devront reposer ses objections : « imputation demandée, disponibilité du crédit, exactitude matérielle des calculs d'évaluation ». Cette énumération est limitative, les rédacteurs du Décret ayant voulu prévenir l'ingérence, peu redoutable d'ailleurs, du contrôleur dans l'administration proprement dite.

Le contrôleur devra donc d'abord s'assurer que la proposition de dépense soumise à son visa est bien imputée sur le Chapitre qui doit la supporter ; on a voulu faire disparaître ainsi les virements d'un Chapitre à un autre, la plus répandue certainement des infractions budgétaires. C'est en vain que par l'article 43 de la Loi de Finances du 22 avril 1905 (1), le Parlement a pris des mesures de rigueur en ce qui concerne le traitement du personnel ; bien que nous

1. « L'imputation sur des chapitres autres que ceux affectés
« aux dépenses du personnel des administrations centrales, de
« tous traitements, indemnités ordinaires ou extraordinaires,
« alloués au personnel du cadre permanent, auxiliaire ou tem-
« poraire employé dans les administrations centrales des minis-
« tères sera interdite à partir du 1^{er} janvier 1906 ».

soyons au début de la Réforme, elle ne semble pas donner tous les résultats qu'on en attendait. Il est inutile d'insister sur les conséquences néfastes de ce procédé passé à l'état endémique ; il implique d'abord le mépris de la volonté parlementaire ; engager en effet au Chapitre I^{er} des dépenses que la Chambre affectait au Chapitre II, n'est-ce pas dépenser sans crédit jusqu'à concurrence de cette somme ; en outre, le plus souvent, le Chapitre sur lequel a porté l'emprunt n'étant pas lui-même trop largement doté, l'abus se termine presque toujours par une demande de crédits supplémentaires quand il n'a pas pour effet de laisser en souffrance certains besoins qui semblaient s'imposer. Les fausses imputations sont pour le contrôleur un objet perpétuel de lutte, et encore beaucoup d'entre elles lui échappent-elles ! Il faudrait semble-t-il, pour arriver à un résultat sérieux, que le contrôleur fut admis à coopérer ou tout au moins à donner son avis lors de la préparation du budget par les administrations centrales (1) ; l'exercice de

1. Notons à ce sujet un fait qui vient de se produire et qui laisse peut-être augurer une réforme en ce sens. Il est question depuis quelques mois d'unifier le traitement des huissiers, hommes de charges... des différents ministères : et à ce propos beaucoup de ministres ont demandé l'avis des contrôleurs des dépenses engagées.

sa fonction, en l'ayant mis à même de suivre les engagements de dépenses des exercices précédents, devrait donner à ses avis un poids considérable ; enfin et surtout il pourrait ainsi découvrir quelques-unes de ces cachettes où disparaissent un certain nombre de crédits budgétaires, et y mettre le holà. Notons d'ailleurs qu'à propos de la mise en œuvre de la réforme que nous venons de signaler (L. du 22 avril 1905, art. 43) les contrôleurs des dépenses engagées ont été, dans certains ministères, appelés auprès du ministre en même temps que les différents chefs de service pour donner leur avis sur les modifications à apporter à l'évaluation et à la dénomination des chapitres. C'est peut-être un pas vers une innovation qui serait des plus heureuses.

En second lieu, dit l'article 4 alinéa 2 du Décret de 1893, le contrôleur devra s'assurer qu'il existe des crédits pour supporter cette nouvelle dépense. Il est à noter en effet que la plupart des administrations dressent les devis les plus extraordinaires, les plus coûteux, les plus parfaits sans doute, sans se préoccuper le moins du monde du point de vue financier. Pour elles, il n'est pas de limite aux facultés pécuniaires de l'Etat ; la question argent est cependant la première à envisager et le rôle du contrôleur est

précisément de ramener les utopistes aux conceptions pratiques et possibles, en leur rappelant que plans et devis doivent nécessairement trouver place dans le cadre des crédits budgétaires. C'est là, la partie essentielle de sa tâche et pour la mener à bonne fin il trouvera tous les éléments de contrôle dans cette comptabilité spéciale que lui et les administrations centrales sont dans la nécessité de tenir aux termes des articles 5 et 6 du Décret ; par un simple rapprochement de chiffres il verra si la dépense projetée n'excède pas les crédits disponibles.

Enfin, il doit en troisième lieu vérifier l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation, c'est-à-dire rechercher si la somme indiquée n'est pas exagérée ou insuffisante pour subvenir au besoin projeté : c'est peut-être là, la partie la plus délicate de la tâche du contrôleur ; cette recherche exige en effet une culture générale très étendue ; car il doit être au courant des prix marchands d'un certain nombre de matières et de leurs variations ; sans doute, les prix connus des années précédentes lui seront d'un puissant secours, mais malgré tout, son évaluation personnelle ne sera toujours qu'approximative.

Voici par exemple, au Ministère des Postes et Télégraphes une proposition de dépenses pour l'achat de fils de cuivre ; c'est là une matière dont

le cours est excessivement variable ; dans son évaluation le contrôleur devra donc en tenir compte pour modifier dans un sens ou dans l'autre, les prix connus des exercices antérieurs ; la même difficulté se présente au Ministère de la Guerre pour l'achat des fourrages, au Ministère de la Marine pour l'achat des fers, fontes ou aciers : et d'une façon générale pour toute acquisition de matériel.

Un examen sérieux est d'autant plus nécessaire à ce sujet qu'il est à craindre que sous un chiffre volontairement exagéré on cache une dépense étrangère difficile à avouer, ou bien que sous un chiffre trop minime on veuille tromper la religion du Parlement, comme ce fut par exemple le cas en 1875 lors de la reconstruction du pavillon de Marsan pour les usages de la Cour des comptes ; d'ailleurs au point de vue de la comptabilité budgétaire, les modifications apportées par le contrôle peuvent être des plus intéressantes ; s'il est reconnu en effet, que l'évaluation est exagérée, une diminution dans son taux aura pour effet de laisser aux services intéressés un certain disponible qu'ils pourront employer jusqu'en fin d'exercice ; au contraire cet excédent révélé trop tardivement par la comptabilité ordinaire serait tombé en annulation à la clôture de l'exercice et, c'est là, il n'est pas

besoin de le dire le cauchemar des administrations qui voient fatalement leurs crédits diminués d'autant dans le budget suivant.

Si par contre, il apparaît au contrôleur que les chiffres indiqués sont notoirement insuffisants à la réalisation du service, il évite en les augmentant une demande presque certaine de crédits supplémentaires, car les administrations complices ou non de cette erreur, escomptant de bonne ou mauvaise foi un disponible qui n'existe pas en réalité, auront vite fait d'épuiser les crédits restant libres en apparence avant que les rectifications révélées par l'exécution et prévues par l'article 7 du Décret aient pu être opérées.

Il est important de noter ici que tous les projets d'engagement afférents à un budget déterminé doivent être communiqués au contrôleur avant le 31 décembre ; la période complémentaire en effet n'a qu'un but, permettre la régularisation des droits acquis et des services faits du 1^{er} janvier au 31 décembre. Les administrations doivent donc avant cette date prendre leurs précautions et soumettre au visa du contrôle les propositions de dépenses restant à engager ; en pratique toutefois on accorde aux Directeurs jusqu'au 15 janvier pour faire cette centralisation et communiquer les derniers projets au contrôle.

Après avoir été revêtues de la signature du

ministre, les propositions sont renvoyées avec le bordereau qui y était joint, au contrôleur des dépenses engagées ; celui-ci en prend note et après avoir détaché le bordereau qu'il garde dans ses archives, il renvoie la proposition aux Bureaux intéressés.

Le Décret du 14 mars 1893 ne soumettait au visa que les propositions de dépenses nouvelles, la Loi de Finances du 31 mars 1903 (article 53 § 4) élargit encore le rôle du contrôleur. Cet article est ainsi conçu : « Les Etats de nouvelles créan-
« ces constatées en addition des restes à payer
« d'un exercice devront préalablement à toute
« demande de crédits spéciaux être visées par
« le contrôleur des dépenses engagées qui véri-
« fiera notamment l'exactitude de l'imputation
« de la dépense ».

Cette disposition vise la comptabilité des exercices clos. A la clôture d'un exercice, lorsque le délai au-delà duquel on ne peut plus liquider, ordonnancer ou payer est expiré, les créances en retard tombent en annulation : toutefois comme les droits des créanciers restent intacts, ces créances forment l'objet d'un état de restes inséré à la loi de règlement qui ouvrira en principe les crédits nécessaires à leur paiement, telle est la théorie, mais en fait on admet que la simple insertion de cet Etat dans le projet de loi

suffit pour permettre au ministre d'ordonnan-
cer ces dépenses sur les fonds de l'exercice
courant.

Cependant il se peut que cet état de restes ait
laissé de côté certaines créances constatées
après coup (1); ces créances ne peuvent être
payées qu'en vertu de crédits spéciaux des Cham-
bres; à cet effet elles doivent former l'objet d'un
état spécial et c'est cet état qui doit être soumis
au visa du contrôle préalablement à toute
demande de crédits supplémentaires.

1. Article 122 du Décret du 31 mai 1862 : « Dans le cas où
des créances dûment constatées sur un exercice n'auraient pas
fait partie des restes à payer arrêtés par la loi de règlement,
il ne peut y être pourvu qu'au moyen de crédits supplémen-
taires et selon la forme suivante :

Si les dépenses se rattachent à des chapitres dont les crédits
ont été annulés pour une somme égale ou supérieure à leur
montant, les crédits supplémentaires peuvent être ouverts par
des Décrets. S'il s'agit de dépenses excédant les crédits affectés
à chaque chapitre, les ministres attendent pour les ordonnan-
cer que la loi ait accordé les suppléments nécessaires ».

Art. 129. — Aussitôt que le compte définitif d'un exer-
cice est voté, les ministres font dresser l'état nominatif des
créances à payer à l'époque de la clôture dudit exercice. Ils
font former de semblables états pour les nouvelles créances
qui seraient successivement ajoutées à ces restes à payer en
vertu de crédits spéciaux ouverts conformément à l'article 9
de la loi du 23 mai 1834. Ces états sont rédigés d'après un
modèle conforme et remis en double expédition au Ministère
des Finances.

Voici donc le contrôleur en présence des pièces servant de base à son contrôle : il s'est livré aux recherches nécessaires, que va-t-il maintenant s'écouler de cet examen.

S'il n'a pas relevé d'objections au projet de dépenses qui lui était soumis, celui-ci est transmis au ministre intéressé qui le revêt de son approbation et l'exécution suit son cours normal : Si au contraire le contrôleur s'aperçoit que la proposition contient des irrégularités du genre de celles que mentionne l'article 4, § 2 du Décret, il communique ses observations motivées au ministre, et ce dernier le plus souvent, après avoir demandé les explications nécessaires au chef de service auteur de la proposition, la modifiera pour la faire rentrer dans la légalité.

Mais il peut arriver aussi que le ministre, se rangeant de l'avis de son inférieur veuille passer outre aux observations du contrôle ; dans cette hypothèse le contrôleur n'a pas le pouvoir de s'opposer à cette décision ; tout ce qu'il peut faire c'est de mentionner la faute dans sa comptabilité et de la porter à la connaissance du Ministre des Finances, par l'intermédiaire de la Direction générale de la comptabilité publique, dans l'Etat prévu par l'article 8 du Décret.

Toutefois ce système a subi une certaine modification dans l'article 53 de la Loi de Finances du

31 mars 1903 ; son paragraphe premier dit en effet : « Le contrôleur des dépenses engagées « adresse ses avis directement et en double exemplaire au Ministre des Finances et au Ministre « dans le service duquel il exerce son contrôle ». C'est un nouveau pas pour augmenter encore l'indépendance du contrôleur ; c'est aussi un mouvement en avant vers cette solution que beaucoup considèrent comme désirable, donner au Ministre des Finances un certain droit de contrôle sur ses collègues ; nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir sur ce point.

Mais restons pour le moment dans le domaine de la législation actuelle. Le Ministre des Finances auquel l'infraction est signalée aura peut-être plus d'autorité sur son collègue pour le faire modifier sa décision, mais son rôle se bornera à le conseiller ; car ne l'oublions pas le visa n'a pas de caractère prohibitif et le Ministre des Finances n'a en l'état actuel de notre constitution aucune supériorité sur ses collègues.

D'ailleurs on peut prévoir certains cas où les observations du contrôleur et du ministre n'auront qu'un caractère de pure forme, mais les exemples en sont rares et nous n'en citerons qu'un. Lors du renouvellement du Traité entre la France et l'Angleterre au sujet du passage sur notre territoire de la « Malle des Indes », nous

dûmes pour conserver ce transit que convoitaient certains de nos voisins engager une dépense dépassant de 500.000 francs les crédits prévus par le budget ; lorsque le contrôleur des dépenses engagées aux Postes et Télégraphes fit à ce propos ses observations au ministre, il est bien certain qu'elles n'étaient faites que pour la forme ; la dépense présentait en effet un intérêt évident et la Chambre d'ailleurs ratifia sans discussion cette décision ministérielle.

Mais en général il est certainement regrettable de voir ce conflit possible entre les deux ministres rester sans solution.

Un projet déposé le 19 mai 1903 (1) par M. Georges Gerald et de nombreux députés proposait le système suivant : laisser à un décret en Conseil des Ministres, le Conseil d'Etat entendu s'il y a lieu, le soin de trancher le conflit (art. 4).

D'après cette proposition, si le ministre persiste à vouloir engager la dépense, le contrôleur disparaît et n'est plus en cause, il cède la place au Ministre des Finances ; et le conflit entre les deux ministres serait définitivement tranché par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique ; ce serait, comme le font remarquer les auteurs du projet, rendre au

1. *Off. Doc. Ch.* 1903, s. o. p. 491.

Conseil d'Etat son rôle de Conseiller naturel du Gouvernement, et ce ne sera pour lui qu'une « attribution semblable à beaucoup de celles qu'il exerce déjà ». Ce projet n'a pas encore été soumis aux Chambres, mais nous y ferons l'objection suivante :

Sans nier la compétence du Conseil d'Etat nous ne critiquerons que les lenteurs qui accompagnent inévitablement son intervention ; or en matière d'exécution des services le plus petit retard peut être souvent très préjudiciable et c'est là, nous semble-t-il, une raison suffisante pour repousser le projet de M. Gerald.

Une autre solution qui réunit certains adhérents des plus compétents en la matière chargerait de ce soin une délégation permanente de la Commission du budget formée de 3 ou 5 membres qui statueraient dans le plus bref délai ; ce projet peut certainement tenter par sa simplicité ; mais n'y aurait-il pas là une ingérence du pouvoir législatif dans l'exécution des services ? nous le craignons tout en reconnaissant que les critiques que l'on pourrait formuler à ce sujet sont évidemment plus discutables que celles que comportent les projets de M. Brisson ou de M. Bozérian. Nous pensons pour notre part qu'il est bien préférable de laisser au Conseil des Ministres le soin de trancher ce conflit ; une discussion amicale

entre collègues solutionnera bien mieux la chose, que ne pourrait le faire aucune autorité étrangère. Il s'en est d'ailleurs, paraît-il, produit un exemple. M. Thomson le signale tout au moins dans son Rapport sur le Projet de budget de l'exercice 1905 (Ministère des Finances). Il est vrai qu'il reste muet sur les causes du conflit et le nom du ministre mis en cause ; il se contente de signaler l'heureux dénouement qu'y apporta le Conseil des Ministres ; et cela nous suffit (1).

1. Renseignements pris, il s'agirait d'un conflit entre M. Pelletan et le Ministre des Finances au sujet de la réorganisation par l'ancien Ministre de la Marine, d'un corps technique, avec augmentation du traitement de ses membres, sans crédits préalables.

CHAPITRE IV

LA COMPTABILITÉ DES DÉPENSES ENGAGÉES. CARACTÈRES GÉNÉRAUX

La création de cette comptabilité spéciale fut le but principal de la réforme de 1890 : son utilité est en effet incontestable, et l'on peut ramener à trois, les avantages qu'elle présente.

Elle permet d'abord au ministre de connaître aussi rapidement et aussi exactement que possible la situation des dépenses qui s'engagent soit d'après ses ordres directs, soit d'après les autorisations des différents chefs de service qu'il a sous son autorité ; ainsi renseigné, le ministre seul responsable devant le Parlement peut donc prendre à temps les mesures propres à sauvegarder sa responsabilité.

En second lieu cette comptabilité permet au ministre de se rendre compte des dépenses qu'il

pourra utilement engager jusqu'à la clôture de l'exercice ; en effet, il lui suffira de comparer le montant des crédits budgétaires avec le total des dépenses déjà engagées pour connaître les disponibilités qui lui restent ; en outre un rapprochement entre ce dernier chiffre et les dépenses restant à prévoir lui montrera s'il doit demander au Parlement des crédits supplémentaires avant d'engager de nouvelles dépenses, ou bien s'il lui est possible de consentir des annulations sur des crédits se trouvant supérieurs aux besoins et qui pourraient compenser dans une certaine mesure les crédits supplémentaires à demander.

Enfin la consultation du registre prévu par l'article 9 du Décret lui fera connaître quelles sont les charges qui grèvent les exercices futurs.

Ainsi renseigné le ministre ne doit plus se rendre coupable de dépassements de crédits, et les crédits complémentaires doivent dorénavant disparaître des lois de Règlement.

Ce qui caractérise cette nouvelle comptabilité c'est qu'elle est une comptabilité de prévision ; et, par là, elle s'oppose à la comptabilité définitive prévue et réglée par le Décret du 31 mai 1862, et à laquelle d'ailleurs on ne saurait demander les renseignements fournis par la comptabilité des dépenses engagées. Celle-là en effet, est tenue en vue de la reddition des

comptes imposée à chaque département ministériel ; elle n'est établie qu'après certains délais, parce qu'elle s'appuie sur des documents certains, quittances et mandats qu'il faut préalablement soumettre à de nombreuses vérifications ; comme le fait justement remarquer M. Wilhem (1).

Cette comptabilité est « radicalement impuis-
« sante à remplir ce rôle d'avertisseur, car les
« données qu'elle est chargée de recueillir sont
« essentiellement tardives ; en effet elle totalise
« les dépenses non pas au moment où elles se
« produisent mais bien au moment où elles ont
« été liquidées, ordonnancées mandatées et
« payées.... les actes qui engagent les crédits
« et qui creusent le déficit sont donc bien anté-
« rieurs aux constatations de la comptabilité
« financière ».

Mais si ces deux comptabilités ont un but nettement séparé, la comptabilité définitive peut dans une mesure importante suppléer aux imperfections de la comptabilité des dépenses engagées ; cette dernière avons-nous dit est une comptabilité de prévision ; les évaluations qu'elle mentionne ne peuvent être qu'approximatives, car, ainsi que le fait remarquer

1. *Revue maritime et coloniale*, janvier 1896.

M. Stourm : « rien ne se laisse moins aisément
« saisir qu'un engagement de dépenses.... les
« projets les plus onéreux sont souvent lancés
« intentionnellement avec l'affirmation menson-
« gère qu'ils ne coûteront pas un centime ; les
« innovateurs cherchent toujours malgré eux à
« atténuer le chiffre des répercussions finan-
« cières de leurs conceptions ; en réalité l'épreuve
« de l'exécution permet seule de donner aux
« résultats pécuniaires quelque précision ».

Il importe donc au cours de l'exercice de rec-
tifier les évaluations incertaines ou erronées au
fur et à mesure que le fait de l'exécution leur
aura donné une base certaine et définitive ; on
conçoit en effet les inconvénients résultant du
maintien jusqu'à la fin de l'exercice des pre-
mières évaluations ; les chiffres primitifs étant
faux dans leur estimation, de quelle valeur alors
pourraient bien être les différents rapproche-
ments possibles dont nous avons signalé l'uti-
lité ? Voici par exemple le chapitre 49 du Minis-
tère des Finances qui se trouve doté dans le
budget de 1904 d'un crédit de 569.580 francs, le
montant des propositions de dépenses au 1^{er} juil-
let s'élève par exemple à 300.000 francs ; le
ministre qui se reporterait à ces chiffres croirait
encore avoir 269.580 francs de disponible et
pouvoir engager de nouvelles dépenses jusqu'à

due concurrence ; mais si nous supposons que ces dépenses prévues pour 300.000 francs se sont élevées en réalité à 400.000 francs, la disponibilité du ministre s'en trouve réduite d'autant ; il est donc de toute nécessité que la rectification des évaluations primitives soit effectuée au fur et à mesure que le révèle l'exécution des services. Et à ce propos la comptabilité ordinaire est naturellement indiquée pour donner les moyens d'opérer ces rectifications ; c'est elle qui donnera les chiffres définitifs ; c'est elle enfin qui dans certains cas permettra de donner aux prévisions de dépenses restant à engager une plus grande exactitude et ce, au moyen d'un simple rapprochement avec les résultats acquis des exercices précédents sous l'influence de causes similaires.

Cette comptabilité des dépenses engagées est donc une comptabilité de prévision ; tel est son caractère essentiel ; si maintenant nous examinons plus attentivement son mécanisme nous voyons qu'il repose sur cette distinction primordiale entre les dépenses permanentes et éventuelles que rappelle d'ailleurs à son début le Décret du 14 mars 1893 : « Les dépenses de chaque ministère sont permanentes ou éventuelles », dit l'article 1^{er}, et il les définit en ces termes : « les premières se reproduisent indéfini-

« ment chaque année tant qu'une nouvelle déci-
« sion ne vient pas modifier les décisions anté-
« rieures qui les ont autorisées. Les secondes
« sont celles dont la durée et l'imputation sur un
« ou plusieurs exercices déterminés sont pré-
« vus par l'acte même qui les autorise ».

Ce qui caractérise les dépenses permanentes c'est donc leur immuabilité : l'ouverture des crédits qu'elles nécessitent ne constitue qu'une formalité d'ordre dans le vote du Budget ; elles ont été engagées une fois pour toutes par l'acte qui les a créées et leurs effets resteront identiques tant qu'un acte nouveau ne les aura pas modifiés. Elles puisent, en un mot, leur origine dans des lois, décrets ou Règlements, et le fait générateur de l'engagement lui-même échappe à l'action des autorités administratives.

Ce qui les caractérise encore c'est l'évaluation très exacte de leur quotité, la nécessité par laquelle elles s'imposent, soit pour assurer la marche normale des services, soit enfin, pour compléter en qualité d'accessoires l'œuvre de dépenses obligatoires.

Dans cette catégorie de dépenses, il faut ranger les Emprunts dont le service s'opère jusqu'à disposition législative nouvelle selon les conditions fixées par la loi d'autorisation ; les dépenses de personnel, le décret ou l'arrêté ministériel

qui nomme le titulaire d'une fonction régulièrement créée, engage en effet une dépense permanente puisque par le fait même de sa nomination, le fonctionnaire aura droit à un traitement déterminé tant que durera sa fonction. Il faut y joindre encore toutes les indemnités ou allocations accordées à titre de traitement à certains agents du personnel, de même que le salaire des gens de service et les dépenses de solde des corps de troupe ; il faut y comprendre aussi toutes les dépenses présentant un caractère nettement permanent, comme celles nécessitées pour le paiement des Baux et des Impôts. En somme les dépenses permanentes proviennent surtout des dettes de toute sorte contractées par l'Etat, et les dépenses de personnel.

Les dépenses éventuelles au contraire sont surtout des dépenses de matériel ; l'acte qui les autorise ne produit que des effets limités ; il reste subordonné au vote annuel du budget qui agit comme une véritable condition résolutoire ; c'est le cas par exemple pour un marché de fournitures conclu pour deux ou trois années.

Nous avons déjà signalé la différence que présentent ces deux catégories de dépenses au point de vue de l'apposition du visa ; cette distinction reparait encore dans la tenue de la comptabilité

où ces dépenses sont inscrites à une date différente et dans des colonnes distinctes.

En ce qui concerne les dépenses permanentes, elles sont considérées comme engagées dès le 1^{er} janvier ; c'est donc dès cette époque qu'il en sera fait mention sur le carnet ; les dépenses éventuelles au contraire ne sont mentionnées qu'au fur et à mesure qu'elles sont effectivement autorisées, c'est-à-dire lorsqu'ayant été revêtues du visa préalable du contrôleur, elles ont reçu l'approbation ministérielle.

Mais cette règle n'est pas absolue ; il est d'usage, notamment au Ministère des Travaux publics, de déléguer chaque année aux ingénieurs départementaux des Ponts et Chaussées pour l'entretien des routes un certain chiffre de crédits ; bien qu'il s'agisse là de dépenses éventuelles, celles-ci sont inscrites comme engagées dès le 1^{er} janvier, date de l'ordonnance de délégation et ces ingénieurs sont liés dans la limite des crédits de délégation. C'est là évidemment un procédé qui simplifie les choses mais qui comporte de sérieuses critiques.

Que se passe-t-il en effet ?

De deux choses l'une : ou bien les crédits délégués sont supérieurs aux besoins, auquel cas le surplus devrait tomber en annulation ; mais en fait il n'en est jamais ainsi, la totalité des

fonds est toujours épuisée et souvent gâchée pour éviter une réduction de crédits pour l'exercice suivant ; ou bien les crédits alloués sont insuffisants et au lieu d'avoir recours à une demande de crédits supplémentaires, les Services s'entendent avec les fournisseurs pour reporter le surplus de leur du à l'exercice suivant ; une simple postdate suffit et le procédé est courant : c'est pourquoi, nous avouait une personnalité importante du Ministère des Travaux publics, il n'y a jamais en principe dans ce département ministériel de dépassements de crédit.

Ajoutons que le même procédé des crédits délégués fonctionne également aux Ministères de la Guerre et de la Marine.

Dans ce dernier département la question de la dotation des ports et autres établissements a soulevé des difficultés particulières.

L'administration a toujours considéré comme intégralement engagée, dès l'instant où elle leur a été notifiée c'est-à-dire dès le début de l'exercice, la dotation impartie aux ports, sauf aux services locaux à lui rendre compte mensuellement de la situation de ces crédits délégués. Lorsque fut institué le contrôle des dépenses engagées, le service du contrôle dut inscrire sur le carnet, dès le début de l'année financière, et considérer comme engagée intégralement à cette

date, la dotation accordée à ces ports ; mais il ne fut pas mis au courant des engagements qui les affectaient et par conséquent n'en tenait aucun compte.

Pour obvier à cet inconvénient et pour établir une concordance logique entre la comptabilité administrative et celle des dépenses engagées, une décision ministérielle du 9 septembre 1896 a pris les dispositions suivantes :

Elle maintient tout d'abord le système de la dotation et l'exigence de cette communication mensuelle des engagements, par le service des ports, à l'administration centrale, mais elle décide que dorénavant les bureaux administrateurs « feront désormais ressortir dis-
« tinctement pour chaque chapitre, sur leur
« situation mensuelle, dans la colonne « obser-
« vations » le chiffre représentant la part d'en-
« gagements incombant aux ports et autres
« établissements. A l'aide de cette indication le
« service des dépenses engagées pourra, du
« total des engagements accusés par la situation,
« dégager le chiffre des engagements intéres-
« sant l'administration centrale et en contrôler
« l'exactitude à l'aide de ses enregistrements. Le
« dit service fera ensuite inscription sur ses
« livres du premier de ces chiffres et ainsi entre-
« ront dans la comptabilité centrale des dépen-

« ses engagées, les engagements contractés sur « leur dotation, par les ports et établissements ».

Une circulaire ministérielle du même département en date du 11 janvier 1897 est encore revenue sur ce point ; elle recommande que la situation mensuelle des crédits engagés sur la dotation annuelle soit dressée avec la plus grande exactitude et communiquée au Ministère dans les cinq premiers jours de chaque mois, le service des dépenses engagées devant d'ailleurs en être informé dans le même délai ; cette circulaire décide en outre que ces états de situation devront être soumis au visa de l'Inspection qui devra s'assurer s'ils ont été dressés dans les formes et les délais voulus.

Malgré tout il semble bien que ces diverses mesures soient encore insuffisantes : en dehors de nombreuses lacunes dans la tenue de la comptabilité de leurs engagements, les ports ne font connaître en réalité l'indication de leurs fonds libres qu'à la fin de l'exercice c'est-à-dire trop tard pour permettre à la Direction centrale de les utiliser pour une nouvelle affectation (1).

Au Ministère des Postes et Télégraphes l'usage des crédits délégués est inconnu ; la mention

1. Roger Mayer. *Le contrôle sur les ordonnateurs.*

des dépenses éventuelles se fait donc en principe au fur et à mesure des décisions qui les engagent ; il existe cependant une exception qui peut prêter à des critiques graves. Les Directeurs départementaux des Postes ont le droit d'engager sans aucune autorisation ministérielle préalable et sans le visa du contrôle, les dépenses nécessitées par les nouveaux abonnements au téléphone ; ils sont simplement obligés de les faire connaître au Ministère dans les trois mois : le plus souvent d'ailleurs, ce délai déjà très long est encore augmenté par les lenteurs et l'insouciance administratives ; aussi mentionne-t-on sur le carnet des dépenses engagées, dès le début de l'exercice, un chiffre global destiné à couvrir ces frais d'installation ; ce chiffre est calculé d'après les résultats connus des deux années antérieures sauf à tenir compte des circonstances spéciales, par exemple de l'augmentation ou de la diminution du prix des fils, qui pourraient modifier ces chiffres.

Comme on le voit par ces différents exemples l'usage des crédits délégués est une entrave sérieuse au bon fonctionnement du contrôle des dépenses engagées. Quel serait donc le remède possible à cet état de choses ?

Il nous semble très simple ; ce serait tout en maintenant le système des crédits de délégation

qui simplifie beaucoup les choses, d'astreindre les services locaux à la tenue d'un carnet des dépenses engagées où les engagements seraient mentionnés au fur et à mesure des décisions qui les ont fait naître ; l'Inspecteur des Ponts et Chaussées en ce qui concerne le Ministère des Travaux publics, les Inspecteurs des Postes en ce qui concerne le service de ce département seraient tenus d'examiner ce carnet lors de leurs tournées et de vérifier notamment, en comparant les dépenses engagées avec les crédits délégués, si ceux-ci n'ont pas été dépassés.

Le même système pourrait être employé aux Ministères de la Guerre et de la Marine ; c'est d'ailleurs à cette solution qu'en ce qui concerne ce dernier département ministériel, se rangeait M. Wilhem dans cet article de la *Revue Maritime et Coloniale* dont nous avons déjà parlé. Après avoir déploré les conséquences de l'usage actuel, l'auteur concluait ainsi : il faut faire appel au zèle consciencieux des administrateurs et à l'intervention de l'inspection locale, et ajoutait-il « cette constatation viendrait d'ailleurs » encore à l'appui de l'intervention du contrôle « central dans la tenue du carnet auprès du » ministre ; on aurait ainsi au Ministère une « double source de renseignements émanés, » les uns des services consommateurs et trans-

« mis aux Bureaux intéressés, les autres recueil-
« lis au passage par les fonctionnaires du con-
« trôle tant dans les Ports qu'à Paris ».

CHAPITRE V

FORMES DE LA COMPTABILITÉ DES DÉPENSES ENGAGÉES

Le Décret du 13 mars 1893 a fixé dans ses grands traits par ses articles 5, 6 et 9 les formes de cette nouvelle comptabilité.

Le service du contrôle est astreint à la tenue de trois livres distincts, chacun d'eux répondant à un but déterminé.

L'existence du premier de ces livres est prévue par l'article 5 du Décret ainsi conçu. « Toute
« proposition entraînant une dépense doit après
« avoir été approuvée par le ministre ou son délé-
« gué être immédiatement communiquée au
« contrôleur qui en prend note sur un registre
« spécial tenu pour chaque exercice par chapitre
« et article du budget ».

Le projet de dépense, visé au préalable par le service du contrôle, doit donc après approbation

ministérielle faire retour au contrôleur qui en consignera les données sur un registre « *ad hoc* ». Ce dernier livre n'est autre chose qu'un Journal, ouvert dès le 1^{er} janvier, que le budget ait été voté ou non, et tenu par chapitres et articles. A cet effet le ministre après avoir réparti en articles le budget voté par chapitre, doit porter cet arrêté de répartition à la connaissance du contrôleur pour servir de base à sa comptabilité ; en outre s'il est accordé en cours d'exercice, des crédits supplémentaires, soit par Loi, soit par Décret, nouvelle communication de l'arrêté de répartition qu'ils ont nécessité doit être faite au contrôle et la même exigence s'impose encore si le ministre croit utile en cours d'année, de faire certaines modifications aux crédits affectés à ces articles. De cette façon le contrôleur pourra faire opérer les rectifications nécessaires ; et dans la dernière hypothèse citée, il pourrait même refuser son visa aux modifications projetées, si l'épuisement de tout ou partie des crédits afférents aux articles en cause, rendait impossible les changements prévus sans qu'il en résultât un dépassement.

Nous n'insisterons pas autrement sur la tenue de ce Journal qui n'est en somme qu'un Livre auxiliaire servant de base au Registre principal, le Carnet des dépenses engagées.

Avant de commencer l'étude technique de ce dernier, rappelons tout d'abord qu'il est également tenu par exercice et développé par chapitres et articles du budget ; en conséquence les remarques que nous venons de faire à propos du Registre précédent s'appliquent donc aussi à ce dernier.

L'article 6 du Décret de 1893 s'est contenté d'indiquer dans ses grandes lignes la tenue de Carnet en laissant aux différents départements ministériels le soin d'en déterminer les détails ; de cette latitude sont résultées certaines divergences de forme dans la tenue de ces Carnets par les différents ministères ; mais toujours on retrouve dans chacun d'eux la poursuite d'un but essentiel, permettre au contrôleur par un simple rapprochement de chiffres de s'assurer que l'article et les chapitres mis en cause, laissent ou non des disponibilités pour réaliser le service projeté. Les renseignements nécessaires à la tenue de ce Carnet, le contrôleur les puisera, d'abord dans ce Journal dont nous venons de parler, puis dans ces Etats fournis par les différents services qui administrent les crédits ; ces Services étant astreints comme nous le verrons dans un chapitre spécial à la tenue d'une comptabilité de leurs engagements de dépense.

Quelles sont maintenant les mentions à

insérer sur ce Carnet des dépenses engagées ?

Nous entrons ici dans une étude technique mais nécessaire cependant pour bien comprendre le mécanisme de cette comptabilité.

Ce Carnet, d'après le modèle adopté généralement, est partagé longitudinalement en un certain nombre de colonnes destinées aux usages suivants (1).

Dans la première d'entre elles est inscrite la date de l'engagement de la dépense ; l'utilité de cette mention se comprend facilement, c'est un moyen de s'assurer que l'engagement s'est bien effectué dans les limites légales. Nous avons déjà vu au cours de cette étude que les dépenses permanentes étant considérées comme engagées dès le 1^{er} janvier, la mention qu'elles comportent aura lieu dès le début de l'année ; cependant cette règle elle-même n'est pas absolue, certaines dépenses permanentes par nature, mais nouvelles il est vrai dans l'hypothèse que nous prévoyons, devront être mentionnées en cours d'exercice ; ce sont par exemple les dépenses pour baux passés dans le courant de l'année dont l'inscription aura lieu à la date de leur approbation ; la même règle s'applique égale-

1. Voir modèle annexé du Carnet employé au Ministère de la Guerre, p. 88.

ment aux traitements de fonctionnaires nommés après le 1^{er} janvier..., etc.

Quant aux dépenses éventuelles, le Décret de 1893 les considère comme engagées au fur et à mesure des actes qui les autorisent ; mais il est des cas spéciaux où ce principe ne peut pas s'appliquer et pour lesquels notamment aux Ministères de la Guerre, de la Marine et des Travaux Publics, on s'est inspiré d'une Circulaire ministérielle du Ministère de la Guerre sur le Service de santé en date du 9 mai 1893 (1). C'est ainsi que pour les marchés à long terme, la dépense est considérée comme engagée à la date des commandes adressées aux fournisseurs, que pour les marchés passés par adjudication ou traités de gré à gré, et exécutés à la suite de commandes journalières, la dépense est considérée comme engagée au vu de la facture que les fournisseurs produisent généralement tous les mois. Comme on le voit, il est certainement regrettable que le Décret de 1893 n'ait pas à ce sujet donné de règles plus précises.

La colonne voisine indique le numéro des situations ; c'est là une mesure très simple pour faciliter les recherches.

Les trois divisions suivantes ont beaucoup

1. Voir aussi Circ. du Ministère de la Marine, 30 juin 1896.

plus d'importance, elles forment l'un des termes du rapprochement qui servira de base à l'examen du contrôleur en indiquant successivement pour chaque chapitre le montant des crédits dont il est définitivement doté, c'est-à-dire en tenant compte des annulations et des crédits supplémentaires qui ont pu être votés en cours d'exercice.

Puis vient le second terme de la comparaison qui comprend le montant des dépenses permanentes et éventuelles engagées ; mais la détermination de ce montant demande quelques explications. En ce qui concerne les marchés à quantité déterminée, la dépense engagée est la valeur totale de la fourniture ; pour les marchés de même nature, mais pour lesquels l'administration s'est réservée le droit de commandes supplémentaires, on ne considère comme engagée que la quantité fixe, et on ne mentionne comme valeur engagée du supplément que celle résultant de la commande supplémentaire ; pour les marchés avec minimum par année, la valeur engagée doit comprendre ce minimum sauf à y adjoindre successivement la valeur des commandes faites en sus ; quant aux achats sur conventions verbales et sur factures dont le montant n'est jamais très élevé, la valeur à mentionner sur le carnet ne peut être connue qu'après la liquidation.

MODÈLE N^o 7

MINISTÈRE DE LA GUERRE



REGISTRE
DES
DÉPENSES ENGAGÉES

TICLÉ

nelles		de la revision des autori- sations et des évaluations antérieures des dépenses	
12	13	Montant des dépenses éventuelles	14
		Montant total des dépenses engagées	15
		A déduire montant cumulé des avances et des cessions remboursables	16
		Reste en dépenses effectivement engagées	17
		Dépenses restant à engager	18
		Total des dépenses engagées et restant à engager (col. 16 et 17)	19
		Excédents de crédits	20
		Excédents de dépenses	21
		Différence entre les cré- dits ouverts et les dépen- ses engagées et restant à engager	22
		Détail par nature de parties prenantes des avances et cessions remboursables	23
		Services de la Guerre	24
		Ministères	25
		Marine	26
		Colonies	
		Intérieur	
		Divers	

Enfin dans cette évaluation des dépenses engagées il reste à tenir compte des modifications en plus ou en moins révélées au cours de l'exécution des services ; nous avons déjà parlé de l'utilité de ces corrections rendues nécessaires par le caractère même de la comptabilité des dépenses engagées qui n'est, ne l'oublions pas, qu'une comptabilité de prévision, nous ne voulons maintenant que citer quelques-unes des causes susceptibles de modifier les évaluations premières ; ce sont, par exemple, les résiliations de marché, les reports de livraison sur l'exercice suivant, les retenues pour rabais et retards, la tolérance du vingtième en plus ou en moins sur les quantités commandées, les erreurs dans les évaluations précédentes. Il est bien certain que ces rectifications ne seront elles-mêmes que plus ou moins exactes car la poursuite d'une exactitude complète sur ce point entraînerait des complications inextricables dans la tenue de la comptabilité.

La colonne voisine (n° 15) complète cette exigence de corrections postérieures, en mentionnant les remboursements qui viennent atténuer le montant des dépenses inscrites. Il s'agit là, de la part contributive que doivent supporter dans l'exécution de certains services, en dehors d'un chapitre spécialement indiqué, soit certains

autres chapitres, soit certains ministères, soit enfin certaines personnes administratives, départements, communes, chambres de commerce, voire même particuliers par voie de fonds de concours.

Du rapprochement de ces deux termes de comparaison, d'un côté le montant total et définitif des crédits, de l'autre le montant réel des dépenses engagées, va découler tout naturellement la situation financière du chapitre ; cette dernière faisant l'objet d'une mention dans deux colonnes distinctes, selon qu'elle comportera soit un excédent disponible, soit un dépassement. Tel est dans ses grands traits la forme que revêt le Carnet des dépenses engagées : l'examen succinct que nous en avons fait, suffit pour démontrer qu'il constitue la base même de notre système de contrôle préventif.

L'article 9 du décret du 14 mars 1893 prévoit encore la tenue d'un troisième registre : destiné à enregistrer les autorisations de dépenses ayant leur répercussion sur plusieurs exercices consécutifs. Les dépenses de cette catégorie sont très nombreuses particulièrement aux Ministères de la Guerre, de la Marine et des Travaux publics ; aussi l'utilité de ce carnet spécial est-elle indiscutable. En effet pour savoir la situation exacte des disponibilités d'un chapitre, il ne

suffit pas de connaître les dépenses qu'il lui faut supporter en vertu de décisions nouvelles, il faut encore savoir si des décisions antérieures n'entâment pas d'ores et déjà les crédits votés ; en négligeant ainsi le passé on s'expose à fausser complètement, pour beaucoup de chapitres tout au moins, la comptabilité des engagements. L'innovation du Décret de 1893 est donc des plus heureuses ; malheureusement, à l'heure actuelle, et c'est là une première lacune, ce carnet prévu n'existe pas en tant que livre distinct, on se contente en fait d'inscrire à l'encre rouge sur le carnet des dépenses engagées, les dépenses de cette nature, puis on reporte au début de l'exercice suivant, sur ce même carnet la part de dépenses qui incombent au budget en cours, en vertu de ces engagements antérieurs ; le résultat est le même en somme, quoique le procédé offre moins de clarté et d'unité. Mais en pratique la tenue des renseignements prévus par l'article 9, ne va pas sans offrir de sérieuses difficultés ; nous avons signalé combien les bureaux étaient rebelles à communiquer au contrôleur leurs propositions de dépenses nouvelles ; la résistance est pire encore pour ces projets d'engagement de dépenses portant sur plusieurs exercices ; à ce point de vue-là également une réforme énergique s'impose.

Quant aux relevés des dépenses de cette nature qui doivent être communiqués au Ministère des Finances le 25 janvier et le 25 juillet de chaque année ; la communication en fait n'en a pas lieu ; mais nous savons que certaines circulaires ministérielles à l'étude s'occupent d'y mettre bon ordre.

Avant de terminer cet examen, il est utile de dire un mot de la comptabilité des engagements que doivent tenir également les Administrations centrales ; le Carnet employé est à peu près identique comme forme au Carnet des Dépenses engagées ; il doit notamment indiquer dès le début de l'exercice les dépenses permanentes, les dépenses éventuelles engagées au cours des exercices précédents et enfin le montant des crédits de délégation ; puis au cours de l'année on y inscrit successivement les propositions de dépenses approuvées par le ministre ; les engagements autorisés directement par les chefs de service ; ces différentes mentions étant soumises aux rectifications dont nous avons déjà parlé.

Cette comptabilité est surveillée par le contrôleur des Dépenses engagées qui en vérifie la concordance avec sa comptabilité propre. Enfin au début de chaque mois cette comptabilité est arrêtée par les chefs de service et forme l'objet d'un état récapitulatif adressé au contrôleur ; cet

état doit indiquer le montant total des dépenses autorisées depuis le commencement de l'année jusqu'à la fin de l'avant dernier mois, et en outre et surtout les engagements autorisés pendant le mois précédent. Une dernière mention indique enfin la situation des crédits à l'expiration de ce dernier mois.

Ces différents relevés, centralisés entre les mains du contrôleur des dépenses engagées, serviront de base, après examen de ce dernier, à l'établissement de cet état récapitulatif qui le 25 de chaque mois doit être adressé à la Direction Générale de la Comptabilité publique ; c'est d'ailleurs à l'étude de ce dernier que nous allons nous consacrer maintenant.

1. Nous ne voulons pas terminer cet examen sur la comptabilité des dépenses engagées sans adresser nos remerciements à MM. Baudouin-Bugnet, Lesage et Lèbe-Gigun, Inspecteurs des Finances et contrôleurs des dépenses engagées qui ont bien voulu nous apporter le concours de leur expérience et de leur savoir dans l'étude de ces questions très spéciales.

CHAPITRE VI

RAPPORTS DU SERVICE DU CONTROLE AVEC LE MINISTRE DES FINANCES

Le contrôle préventif des dépenses engagées, est avons-nous déjà dit, un contrôle simplement consultatif ; le contrôleur n'est qu'un conseiller placé auprès de chaque ministre ; le législateur pour ne pas amoindrir l'initiative et l'indépendance gouvernementales n'a pas cru devoir donner au contrôleur un pouvoir plus étendu ; mais néanmoins il a voulu donner à ses conseils le plus de poids possible, espérant par là qu'ils seraient mieux suivis ; pour répondre à ce but nous avons signalé l'importance de ces lois successives s'ingéniant à augmenter l'autorité du contrôleur.

Nommé d'abord par le ministre intéressé seul, nous avons vu le Ministre des Finances appelé

à contresigner le Décret de nomination ; nous avons noté aussi la tendance actuelle à choisir des Inspecteurs des Finances pour occuper le poste de contrôleur. Mais le Décret du 14 mars 1893 avait déjà essayé de fortifier le contrôle qu'il établissait en y faisant participer le Ministre des Finances. Se souvenant de la suprématie qu'en fait, ce dernier a toujours exercé sur ses collègues, le législateur l'a investi pour ainsi dire du titre de Conseiller suprême ; et, à cet effet l'article 8 ordonne aux différents départements ministériels de fournir mensuellement, à leur collègue des Finances un relevé de la situation de leurs engagements de dépenses. Ce relevé est adressé le 25 de chaque mois à la Direction de la Comptabilité publique, et les formes générales en ont été déterminées par le Décret lui-même (article 8).

Cet état doit indiquer, d'abord le montant total des crédits ouverts, soit par le Budget soit par des lois spéciales ou décrets ; puis en second lieu le montant des dépenses permanentes ou éventuelles engagées sur les chapitres avec indication de la part contributive supportée par les fonds de concours d'autres personnalités administratives autres ministères, départements, communes, etc.

Enfin une dernière colonne indique le résultat

des rapprochements des deux précédentes, c'est-à-dire le montant des crédits disponibles ou des dépassements.

Pour compléter cette première situation mensuelle chaque département ministériel (1) doit adresser également tous les trois mois au Ministère des Finances, une situation trimestrielle qui indique en plus des renseignements contenus dans la précédente, le montant des dépenses restant à engager comparés avec le total des dépenses déjà engagées et des crédits restant disponibles. Ce dernier état est fourni les 31 mars, 30 juin, 30 septembre ; il n'a plus sa raison d'être au 31 décembre puisqu'alors il n'est plus possible d'engager de nouvelles dépenses sur les chapitres de l'année budgétaire qui vient de s'écouler (2).

La communication de cette situation est évidemment un moyen pratique de faire connaître au Ministre des Finances les agissements financiers de ses collègues ; mais l'article 53 de la Loi de Finance du 31 mars 1903 est allé plus loin

1. Circulaire du Ministre des Finances du 30 avril 1895.

2. L'article 9 du Décret du 14 mars 1893 prévoit encore la communication au Ministre des Finances, le 25 janvier et le 25 juillet de chaque année, d'un état des dépenses engagées sur les exercices à venir. Nous avons dit précédemment que cette communication distincte n'existait pas en fait.

encore. Il a semblé au législateur que cette communication mensuelle pourrait être parfois trop tardive et rendre inefficace le rôle du Ministre des Finances en le mettant en face d'un état de choses accompli ; pour obvier à cet inconvénient, le contrôleur des dépenses engagées adresse dorénavant ses avis directement et en double exemplaire au Ministre des Finances et au ministre intéressé ; c'est là une très heureuse innovation : désormais le Ministre des Finances prévenu à temps, pourra par ses avis peser sur la décision illégale de son collègue ; on a pensé que ses conseils auraient plus de poids que ceux du contrôleur auquel il se substitue provisoirement ; mais, ne l'oublions pas, il n'agit lui-même qu'en qualité de conseiller ; il n'a nullement le droit d'opposer son veto à la décision de son collègue dont il est l'égal et non le supérieur.

CHAPITRE VII

RAPPORTS DU SERVICE DU CONTROLE AVEC LE PARLEMENT

De cette étude que nous venons de faire sur le système inauguré par la Loi de finances de 1890 et le Décret du 31 mars 1893 ressort nettement cette idée que le service du contrôle des dépenses engagées bien qu'institué sans doute dans l'intérêt du pouvoir exécutif lui-même, n'en est pas moins en réalité l'auxiliaire et le continuateur de l'œuvre du Parlement qui a voté le Budget.

Le rôle du contrôleur, en effet, chargé de vérifier si les dépenses engagées par les ministres sont régulièrement imputées et n'excèdent pas les crédits budgétaires peut se résumer dans cette simple formule : s'assurer que le budget est exécuté selon la volonté parlementaire ; c'est donc le budget, tel qu'il a été voté par les Cham-

bres qui sert de pivot à son examen, ce qui revient à dire que l'exercice de sa mission ne se conçoit pas en dehors de l'existence d'un budget définitif, dans lequel dès l'ouverture de l'année financière, ce service de contrôle puisse trouver la base nécessaire à la tenue de sa comptabilité et à l'exercice de sa fonction. Cette remarque qu'il pouvait paraître à peine utile de formuler n'est cependant pas sans importance pratique; c'est qu'en effet le contrôleur des dépenses engagées ne trouve pas toujours dès le début de chaque année, ce budget définitivement voté sur lequel il puisse guider ses recherches; il arrive en effet, et le cas en est malheureusement trop fréquent, que le Parlement n'ait pas encore voté au 1^{er} janvier, le budget de l'exercice qui va s'ouvrir à cette date; que va-t-il alors se passer ?

Il ne faut naturellement point que ce retard impardonnable puisse entraver l'exécution des services, les Chambres doivent donc prendre à ce sujet certaines mesures provisoires en accordant au Gouvernement le droit de percevoir les impôts et d'engager un certain chiffre de dépenses pendant un ou plusieurs mois. Notons à ce propos que le terme « Douzièmes provisoires » ne signifie nullement que les ministres soient autorisés à dépenser pour chaque mois prévu un douzième des crédits annuels. Ce terme ne

s'applique juridiquement qu'à la perception des recettes, mais ne signifie absolument rien en ce qui concerne les dépenses. Il est certains ministères, comme aux Finances par exemple, où l'échéance de la dette exige pour le mois de janvier un engagement de dépenses bien supérieur à ce douzième.

Dans le vote des Douzièmes provisoires, la Chambre devra donc s'inspirer du montant réel des engagements à faire pendant ces mois et le chiffre de dépenses qu'elle aura voté sera réparti par chapitre entre les différents ministères, par Décret du Président de la République soumis au préalable à la Commission du Budget. Chaque ministre se trouve donc à la tête d'un certain nombre de crédits dont la nomenclature forme l'objet d'un état imprimé mis à la disposition des administrations. Reste à savoir comment peut fonctionner le contrôle des Dépenses engagées sous le système anormal des Douzièmes provisoires. Le procédé employé est très simple : cet état imprimé, communiqué aux administrations l'est en même temps au contrôleur, aux recherches auquel il servira de base ; car cette situation spéciale ne modifie en rien l'obligation du visa dont la nécessité se fait peut-être plus sentir encore. Le plus souvent, le montant des crédits dont est provisoirement doté chacun des chapi-

tres ne comprend pas la totalité du crédit définitif ; il n'en est qu'une partie plus ou moins considérable selon l'urgence des besoins, et, dans cette hypothèse, le chiffre inscrit à chaque chapitre constitue la limite au-delà de laquelle le contrôleur ne doit plus viser de nouvelles dépenses. Telle est la règle généralement suivie et qui ne donne lieu à aucune difficulté.

Si par contre la dotation du chapitre correspond à la dotation annuelle, le rôle du contrôleur pourra devenir plus délicat.

D'après une règle généralement suivie, notamment aux Ministères de l'Agriculture, du Commerce, de l'Industrie et des Postes, le contrôleur n'accorde son visa que dans les limites suivantes : si le crédit provisoirement voté est supérieur dans son chiffre au crédit accordé pendant l'exercice précédent par suite d'une demande plus élevée par le Gouvernement, le contrôleur ne tient pas compte du surplus qui pour lui n'existe pas. Cette solution se base sur ce principe très juste à notre avis, que ce vote de la Chambre n'a qu'un caractère provisoire, et que tant que le budget n'a pas été définitivement voté, le Parlement reste maître de modifier ses décisions antérieurement prises. Mais par contre, le contrôleur tiendra compte des diminutions de crédits prévues par le Gouvernement sur un chapi-

tre déterminé, de telle sorte que la situation quelque peu anarchique ne pourra pas laisser place aux abus possibles.

En ce qui concerne la tenue de la comptabilité proprement dite, on se contente de mentionner au crayon sur le carnet, le montant des crédits provisoires, et dans beaucoup de ministères on n'exige même point des administrations, durant cette époque, la communication des situations prévues par l'article 6 et dont l'établissement pourrait donner lieu à certaines difficultés trop compliquées pour l'expéditionnaire qui les rédige.

L'existence d'un budget spécialisé sous forme de chapitres ou l'ouverture de Douzièmes provisoires, servant de base, selon les cas, à l'examen du contrôleur, voici donc un premier lien entre le Parlement et le Service du Contrôle. Mais là ne doivent point s'arrêter les rapports entre ce dernier et le pouvoir législatif.

Pour donner au contrôle des dépenses engagées l'efficacité qui lui manque (nous avons insisté plus haut sur ce point) il semble qu'il eût été logique de le mettre en relations directes avec les Chambres. Toutes les fois qu'un ministre eut cru devoir passer outre aux observations du contrôleur, celui-ci aurait communiqué au Parlement, le résultat négatif de son intervention ; et, les Chambres disposant de leur droit d'inter-

pellation eussent pu juger en toute connaissance de cause la conduite du ministre. Cette solution pour logique qu'elle paraisse être n'a pas été admise ; on a craint en effet, de faire naître une immixtion trop intime du pouvoir législatif dans l'exécution des services. Néanmoins sous prétexte d'éviter une confusion de pouvoirs assez problématique d'ailleurs, il ne faudrait pas non plus que la Chambre abandonne son pouvoir de contrôle et il semble bien qu'en France on oublie trop facilement ce point de vue.

Quoiqu'il en soit, en l'Etat ancien de notre Législation, la Chambre n'était appelée à exercer ce droit de contrôle que lors du vote de la loi de Règlement c'est-à-dire une dizaine d'années après la clôture de l'exercice examiné : On voit facilement les conséquences de cette négligence ; sans doute la publication du Rapport de la Cour des comptes peut dévoiler quelques années plus tôt les infractions commises, mais c'est une communication beaucoup trop tardive encore. C'est pourquoi pour obvier à tous ces inconvénients et dans le but de fortifier notre système de contrôle préventif, l'article 52 de la Loi de Finance du 28 décembre 1895 a décidé que la situation des dépenses engagées au cours de l'année budgétaire, serait communiquée au Parlement à l'expiration de cette dernière.

En fait cette communication a lieu dans le courant du mois de juillet suivant, c'est-à-dire après que les rectifications nécessitées par l'exécution des services ont pu être opérées.

Cette publication pour tardive qu'elle soit n'en a pas moins l'avantage de forcer les membres du Gouvernement qui ne l'auraient pas encore fait, à demander avant cette date les crédits nécessaires pour couvrir les dépassements ; il faut, en effet, autant que possible présenter aux Chambres une situation régulière ; aussi voit-on généralement vers la fin de juin affluer les demandes de crédits supplémentaires que dans un grand nombre de cas, on aurait pu solliciter avant l'exécution des services. Cependant le résultat pratique de cette publication est de rendre de plus en plus rare l'existence de crédits complémentaires ; c'est déjà beaucoup sans doute, mais ne pourrait-on pas obtenir mieux encore ?

Nous avons déjà signalé que l'obstacle s'opposant à des rapports plus intimes entre le service du contrôle et le Parlement résidait dans cette peur plus ou moins chimérique d'une confusion des pouvoirs. Cette crainte est pour beaucoup de Français une véritable obsession et nous avons, semble-t-il, une étrange façon de comprendre le Régime parlementaire.

Si cette formule constitutionnelle en précisant les droits des autorités législatives et administratives défend au Parlement de s'immiscer dans l'exécution des services, elle proclame aussi pour ce dernier le droit intangible d'examiner comment sa volonté est exécutée ; or, ce contrôle, il doit pouvoir l'exercer à tout moment pourvu qu'il laisse à l'initiative ministérielle toute sa liberté de conception et de mise en œuvre, car dès que le Gouvernement a agi, le Parlement doit avoir par là même le droit d'examiner les conséquences de cet acte. En fait le contrôle parlementaire, comme nous le savons, est loin de s'exercer aussi rapidement ; il y a à cela deux raisons, croyons-nous, d'abord et surtout la lenteur de la reddition des comptes qui serviront de base à cet examen, et peut-être aussi ce préjugé d'après lequel un contrôle trop rapproché des faits pourrait porter atteinte à la liberté ministérielle.

Contre ce second motif, nous nous élevons énergiquement car il peut entraîner aux conséquences les plus graves ; en effet, sous un prétexte exagéré de confusion des pouvoirs, faut-il donc laisser un acte mauvais et reconnu comme tel produire ses effets néfastes pendant une ou plusieurs années ? Le fait de l'exécution, répétons-le, entraîne pour le Parlement le droit

immédiat de contrôle surtout lorsque des questions budgétaires sont en jeu.

Si donc, partant de cette conséquence logique du système parlementaire, on peut donner au Pouvoir législatif, et sans attendre la Reddition des comptes, les moyens d'exercer son contrôle il paraît bien que loin de porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, on lui donne au contraire une base plus solide et plus conforme aux intérêts de la nation.

Ce résultat, il nous semble que l'on pourrait l'atteindre grâce à une application prudente et raisonnée de notre système de contrôle préventif sur les engagements de dépenses. Nous savons comment il s'exerce, nous savons aussi quelles lacunes graves présente son fonctionnement : supposons pour un moment que ces réformes nécessaires aient été réalisées et qu'un contrôleur appartenant à l'autorité administrative, mais investi de la plus grande indépendance possible, contrôle sans aucune exception tous les engagements de dépenses. Lorsque ce contrôleur se trouve en face d'une proposition de dépenses qui ne lui paraît pas conforme aux règles budgétaires il doit, avons-nous dit, transmettre ses observations au Ministre des Finances et au ministre intéressé qui malgré les avis contraires de ces deux personnalités, reste libre de passer outre ;

il n'a pas d'avantage à s'incliner devant les observations que ce conflit a pu soulever en Conseil des Ministres ; son indépendance reste donc complète ; mais le Parlement a le droit d'examiner les conséquences de sa décision, il suffit pour cela de lui donner les moyens de le faire. Pourquoi dans ce but, les avis motivés du contrôleur ne seraient-ils pas publiés, et communiqués mensuellement par exemple, au Parlement ? Celui-ci pourrait alors en sa qualité de juge suprême, demander au ministre incriminé les explications nécessaires, et mettre en jeu s'il y a lieu sa responsabilité. Sans doute ce ne sera toujours là qu'un contrôle *a posteriori*, mais combien efficace cependant ? Le ministre, averti à temps des conséquences financières de ses actes, et dont la faute serait alors sans excuse, hésiterait bien certainement à poursuivre un projet ne rentrant pas dans la limite des crédits budgétaires, surtout avec cette perspective que dans quelques jours le Parlement saisi serait à même de juger sa conduite.

Cette solution, comme nous aurons l'occasion de le voir, se rapprocherait sensiblement de celle adoptée en Italie où la Cour des comptes, dans le cas où elle a du enregistrer *con riserva* un engagement de dépenses, doit saisir le Parlement de sa décision dans les quinze jours ; et

ces rapports directs entre la Cour des comptes, organe judiciaire, et le Parlement ne sont pas considérés par nos voisins comme portant atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

CHAPITRE VIII

LE CONTROLE DES DÉPENSES ENGAGÉES DANS L'ADMINISTRATION DÉPARTEMENTALE ET COLONIALE

Le but poursuivi par l'institution d'un contrôle préventif et d'une comptabilité des dépenses engagées n'eut pas été complètement atteint si leur application avait été restreinte à la seule organisation financière de l'Etat. C'est qu'en effet, à côté du Budget général existent de nombreux budgets locaux qui votés et exécutés à l'instar de ce dernier, reflètent aussi les mêmes imperfections et souffrent notamment de ce désordre que font naître les dépassements de crédit.

Cette situation, particulièrement grave en ce qui concerne les budgets des départements et de certaines colonies qui atteignent parfois un chiffre fort élevé appelait également une réforme :

le législateur l'a d'ailleurs fort bien compris et depuis 1893, un certain nombre de Décrets sont venus donner à la Loi de Finances de 1890 l'extension qu'elle devait avoir.

C'est à leur étude que nous allons maintenant nous attacher en examinant successivement le fonctionnement de ce nouveau contrôle préventif, dans les départements, en Algérie, en Indo-Chine et à Madagascar.

Section I. — Le contrôle des engagements dans le département.

Le département a tout comme l'Etat son pouvoir législatif représenté par le Conseil général et son pouvoir exécutif représenté par le Préfet, et, chacune de ces personnalités possède, en matière financière, des attributions nettement distinctes ; au premier, en effet, appartient le droit de voter le budget départemental, au second incombe le soin de l'exécuter, c'est-à-dire d'engager les dépenses, de les liquider et de les ordonnancer.

La première de ces attributions a été précisée en dernier lieu par l'article 83 du Décret du 12 juillet 1893 ; mais le pouvoir du Préfet en cette matière n'est pas discrétionnaire. Tout d'abord aux termes de l'article 84 de ce même Décret

« le Préfet ne peut sous sa responsabilité engager aucune dépense avant qu'il ait été pourvu au moyen de la payer par un crédit régulier » ; cette première disposition destinée à sauvegarder les droits de l'assemblée départementale n'appelle pas de commentaires ; mais il résulte des articles 83 (1), 92, 94 (2), 98 (3) et 100 que le Préfet ne peut passer de contrats, marchés de travaux, de fournitures, adjudications, consentir de baux ou loyers à la charge du département sans l'avis conforme de la Commission départementale et ces différents textes méritent que nous nous y arrêtions. Leur portée est en effet considérable puisqu'ils ne tendent rien moins qu'à investir la Commission départementale c'est-à-dire une délégation du Conseil général, du contrôle préventif sur la plupart des engagements de dépenses. Cette dernière en effet est

1. Art. 83. — « Aucune dépense à la charge du département ou imputable sur son budget ne peut être engagée que par le Préfet ; les contrats quand il y a lieu sont passés par le Préfet au nom du département sur l'avis conforme de la Commission départementale ».

2. Art. 94 *in fine*. — « Les baux ou conventions sont passés par le Préfet au nom du département sur l'avis conforme de la Commission départementale ».

3. Art. 98. — « Les marchés de travaux ou de fournitures au compte du département sont passés par le Préfet sur l'avis conforme de la Commission départementale ».

appelée à donner son avis sur la légalité de ces actes, sur leur conformité avec les délibérations du Conseil général, sur leur régularité au point de vue budgétaire, et, le contrôle qu'elle exerce ainsi au mieux des intérêts départementaux, ne doit pas être considéré comme portant atteinte au principe de la séparation des pouvoirs qui ne s'applique avec toute sa rigueur qu'à l'organisation de l'Etat. Cela va sans dire que cette situation n'est pas sans faire naître de nombreux conflits avec l'administration préfectorale : l'article 85 de la loi du 10 août 1871 (1) les prévoit d'ailleurs et décide que le veto opposé par la Commission départementale doit toujours aboutir à saisir le Conseil général.

Malgré cette heureuse influence que pouvait exercer la Commission départementale, l'apurement d'un certain nombre d'exercices antérieurs à 1893 avait permis de constater que, dans beaucoup de départements, les dépenses engagées avaient sensiblement dépassé les crédits ouverts au budget départemental et que les Conseils généraux de ces départements s'étaient parfois trouvés dans une situation fort embarrassante.

1. « En cas de désaccord entre la Commission départementale et le Préfet, l'affaire peut être renvoyée à la plus prochaine session du Conseil général qui statuera définitivement ».

Pour obvier à cet état de choses le législateur a cru bon d'étendre au département, la comptabilité qu'il venait d'organiser pour le budget de l'Etat par le Décret du 31 mars 1893. Cette réforme fut l'œuvre du Décret du 12 juillet 1893, qui dans son article 184 détermine les formes de cette nouvelle comptabilité, en ces termes : « Le Préfet
« tient un carnet des dépenses engagées (modèle
« n° 39) destiné à établir la comparaison entre
« les engagements de dépenses et les crédits cor-
« respondants dont le montant ne doit jamais être
« dépassé. Ce carnet indique par article d'une
« part, le montant du crédit alloué par le budget
« primitif et les modifications dont le crédit a été
« l'objet d'autre part, et le détail des dépenses
« successivement engagées ».

L'instruction générale qui a suivi la publication du Décret du 12 juillet 1893 (page 64) a précisé les formes de cette comptabilité et a insisté sur le but poursuivi :

« Ce registre, y est-il dit, vous permettra de
« vous rendre exactement compte chaque mois
« et pour chacun des services départementaux
« des charges susceptibles d'incomber au départe-
« ment au cours de l'exercice ; c'est-à-dire
« sous réserve des liquidations ultérieures. La
« tenue régulière vous mettra en mesure de
« demander en temps utile des crédits supplé-

MODÈLE N° 39

Art. 184 du Règlement

Département d.....

EXERCICE 190 .

CARNET DES DÉPENSES

ENGAGÉES

POUR

le Compte du Département.

CHAPITRE PREMIER. —

CRÉDITS

Numéros des articles de dépense	Enonciation de l'article de dépense au Budget	Date des Décrets	Sommes successivement allouées	Totaux cumulés des crédits
1	2	3	4	5
1				
2				

DÉPENSES OBLIGATOIRES,

ENGAGEMENTS

Date des engagements	Indication des engagements successivement pris	Montant des engagements successifs	Totaux cumulés des engagements
6	7	8	9

« mentaires au Conseil général et d'éviter ainsi
« les dépassements qui se sont quelquefois pro-
« duits dans plusieurs départements ».

Ce carnet doit donc constituer pour le Préfet une source de renseignements des plus utiles et grâce au contrôle préventif exercé parallèlement par la Commission départementale on peut espérer une régularité parfaite dans l'exécution du budget des départements. Malheureusement, et c'est là la pierre d'achoppement, l'innovation apportée par l'article 184 du Décret du 12 juillet 1893 est restée lettre morte ; en effet, renseignements pris, ce carnet n'est pas tenu en fait ; on se contente tant bien que mal, mais sans atteindre évidemment au même résultat, des renseignements fournis par le Registre-Journal des dépenses.

Il nous semble que pour faciliter l'exécution du décret, il eut été préférable de charger la Commission départementale de la tenue de cette comptabilité en astreignant les divers chefs de services départementaux à lui communiquer mensuellement leurs projets d'engagement. C'eut été là, le complément logique et nécessaire de son pouvoir de contrôle sur les engagements de dépenses.

Quoiqu'il en soit, le département se trouve encore en fait dans la même situation que la

commune à laquelle le législateur n'a pas cru devoir étendre les dispositions de la Loi de Finances de 1890 ; toutefois il est bon de noter que le maire ne peut engager de dépenses sans l'avis du Conseil municipal et souvent sans l'autorisation de l'administration supérieure Préfet, Conseil général, voire même Commission départementale. C'est bien là un véritable contrôle préventif analogue à celui qu'exerce la Commission départementale dans le département, mais auquel il manque comme corollaire nécessaire une comptabilité des engagements.

Section II. — Le contrôle des engagements en Algérie.

Le Décret du 14 mars 1893, après avoir organisé le contrôle et la comptabilité des engagements dans le budget général, contenait dans son article 10, une disposition visant l'Algérie ; ce texte est ainsi conçu : « Un service du contrôle des dépenses engagées est organisé
« auprès du Gouverneur général de l'Algérie
« suivant les règles tracées par le présent décret.
« Le fonctionnaire désigné comme contrôleur
« par le Gouverneur général tient les registre
« et carnets prévus par les articles 5, 6 et 9. Des
« États conformes à celui dont il est question à

« l'article 8 sont adressés le 20 de chaque mois
« aux divers départements ministériels ».

Toutefois, comme à cette époque il était déjà question de modifier le régime budgétaire de l'Algérie, la mise en vigueur de cette disposition fut remise à une date ultérieure ; si bien que le contrôle des dépenses engagées n'y a été définitivement organisé que par un décret du 17 janvier 1902.

Sur les entrefaites une loi du 19 décembre 1900 avait doté l'Algérie d'un budget propre, complètement distinct de celui de la métropole ; ce budget préparé et exécuté par le Gouverneur général, est voté par l'assemblée plénière des délégations financières algériennes et définitivement réglé par Décret du Président de la République (1). Cette loi toutefois ne fait pas allusion au contrôle des engagements de dépenses qui n'a été définitivement réglementé qu'en 1902 (2).

Le Décret organisant ce service s'inspire entièrement du Décret du 14 mars 1893 ; après avoir rappelé la distinction entre les dépenses permanentes et éventuelles (article 34), il décide que toute proposition de dépenses nouvelles, avant

1. V. articles 6, 7, 8, 9, s. L. 19 décembre 1900.

2. Décret du 17 janvier.

d'être soumise à la signature du Gouverneur doit avoir été visée par l'agent du contrôle (article 36) : cet agent, nommé par le Gouverneur général et placé sous son autorité directe, ne peut examiner le projet de dépenses qu'au point de vue strictement financier, c'est-à-dire vérifier l'imputation de la dépense, la disponibilité et l'exactitude matérielle des fonds. Les articles 37, 38, 39 organisent la comptabilité des dépenses engagées en exigeant la tenue de ces trois registres dont nous avons longuement parlé (1), les formes sont identiquement les mêmes que celles établies par le Décret du 14 mars 1893, aussi n'insisterons-nous pas sur ce point; de même l'Etat des dépenses engagées au 31 décembre de la dernière année (compte tenu des rectifications d'ordre survenues pendant le mois de janvier suivant) doit être communiqué aux délégations financières en même temps que le projet de Budget (2); toutefois aux termes de l'article 41 de ce même Décret, le service du contrôle doit communiquer au Ministre des Finances les 25 janvier et 25 juillet de chaque année, un relevé par exercice et par chapitre des dépen-

1. P. 78 *bis* et s.

2. Cette disposition est copiée sur l'article 52 de la Loi de Finance du 28 décembre 1893 qui formule la même exigence auprès du Parlement.

ses engagées sur les exercices à venir, c'est là, la seule intervention du Gouvernement métropolitain dans l'exécution du contrôle, qui demeure un service local en conformité avec l'autonomie financière de l'Algérie.

**Section III. — Le contrôle des engagements en
Indo-Chine et Madagascar.**

Si la création d'un contrôle préventif des engagements, fut en France une innovation des plus heureuses, *a fortiori* la nécessité en était-elle plus pressante encore pour certaines colonies éloignées de la métropole, dans lesquelles les administrateurs fautifs peuvent avoir depuis longtemps quitté leur siège, lorsque leurs écritures seront l'objet d'une vérification. C'est pour répondre à ce besoin que la réforme de la Loi de Finances de 1890 a été successivement étendue à l'Indo-Chine et à Madagascar.

L'Indo-Chine jouit d'une organisation financière toute spéciale ; on y trouve en effet deux budgets l'un à côté de l'autre ; un budget général où sont inscrites toutes les dépenses d'intérêt commun, et cinq budgets locaux, Cochinchine, Tonkin, Annam Cambodge, Laos qui supportent les dépenses d'intérêt local et s'alimentent des recettes autres que celles des douanes et des

contributions indirectes. Cette organisation à tendance très décentralisatrice est l'œuvre de M. Doumer et paraît avoir donné jusqu'alors de très bons résultats. C'est le Gouverneur général qui est ordonnateur des dépenses du Budget général, mais il peut déléguer des crédits au Lieutenant-gouverneur de la Cochinchine et aux Résidents supérieurs de l'Annam, du Tonkin et du Laos, ces derniers restant en outre les ordonnateurs de leur budget local respectif. Cette réforme financière, grâce à laquelle on avait espéré rendre à l'Indo-Chine sa prospérité d'antan, avait été précédée de certaines mesures palliatives, malheureusement insuffisantes pour arrêter le déficit budgétaire toujours croissant ; c'est ainsi que, dès 1895 un Décret du 28 juin avait institué dans cette colonie un contrôle préventif des engagements ; ce texte a lui-même été remplacé par un Décret du 19 mars 1896, toujours en vigueur et dont nous allons examiner les principales dispositions. Aux termes de ce Décret, il est créé auprès du Gouverneur général de l'Indo-Chine une direction du contrôle financier placée sous les ordres de ce dernier ; le directeur en est nommé par décret sur la proposition du Ministre des Colonies après avis du Ministre des Finances : sur ce dernier point le Décret de 1896 modifie les dispositions du texte

précédent qui tendait très visiblement à faire de ce contrôleur un auxiliaire du Ministre des Finances ; c'était en effet ce dernier qui aux termes de la législation antérieure proposait la nomination du directeur du contrôle sur le simple avis du Ministre des Colonies, et l'article 6 du Décret de 1895 décidait en outre que le contrôleur était responsable devant le Ministre des Finances ; cet article 6 n'a pas été reproduit en 1896, le nouveau Décret a, en ce qui concerne la nomination du contrôleur, interverti les rôles des deux ministres en faveur de celui des colonies, il a décidé en outre que le directeur du contrôle serait placé sous les ordres directs du Gouverneur général, ce que ne disait point non plus la législation précédente.

Ces modifications à notre avis, n'ont pas été heureuses, car en sauvegardant la susceptibilité du Ministre des Colonies et du Gouverneur général, elles ont sensiblement diminué l'indépendance du contrôleur et nuit certainement à l'efficacité de sa mission.

Ce sont les différents budgets locaux qui supportent proportionnellement, les frais de traitement du contrôleur qui sont fixés par le Décret de nomination : ajoutons encore que ce contrôleur fait partie du Conseil de Protectorat de l'Annam et du Tonkin.

Aux termes du Décret de 1895, la mission de ce contrôleur se résumait dans l'exercice d'un contrôle préventif et dans la tenue de la comptabilité des dépenses engagées ; le Décret du 19 mars 1896 étend ces pouvoirs dans son article 2 et le charge en outre « de la surveillance
« des services financiers y compris les services
« des Trésoriers-payeurs pour tout ce qui concerne les budgets locaux » et à ce propos les ordonnateurs et comptables doivent lui communiquer mensuellement un double des bordereaux d'émission des mandats, et les comptables la situation détaillée des recettes et des dépenses. Quant à l'exercice du contrôle préventif, l'article 3 le régit en ces termes : « Tout projet
« d'arrêté ou décision émanant des divers services de l'Indo-Chine et intéressant en recettes
« ou dépenses les finances de la Cochinchine,
« du Cambodge ou de l'Annam-Tonkin sont
« avant d'être soumises à la signature du Gouverneur général présentés à l'examen du
« Directeur du contrôle et visés par lui ». C'est donc bien un contrôle préventif qu'exerce ce contrôleur, mais il doit limiter son examen aux seules conséquences financières de l'acte d'engagement ; s'il reconnaît que la dépense n'est pas imputée régulièrement ou qu'il n'existe pas de fonds disponibles, il doit refuser son visa, mais

le Gouverneur peut passer outre sous sa responsabilité personnelle, toutefois il doit en avertir immédiatement le Ministre des Colonies qui en informe le Ministre des Finances.

Pour remplir utilement sa mission, le contrôleur doit tenir en outre une comptabilité des dépenses engagées présentant les mêmes formes que celle existant en France, aussi ne nous n'y arrêterons-nous point.

L'article 4 détermine les rapports du contrôleur avec le Gouvernement métropolitain, et astreint celui-là à communiquer chaque mois aux Ministres des Colonies et des Finances par l'intermédiaire du Gouverneur général, un rapport sur la situation budgétaire et sur le fonctionnement des services financiers de l'Indo-Chine; une copie de ce rapport est en outre adressée au Gouverneur pour être conservée dans les archives.

En outre de ces dispositions, le Décret de 1895 contenait une disposition qui malheureusement à notre avis, n'a pas été reproduite en 1896; dans un article 5, en effet, il décidait que les projets de budget de la Cochinchine et du Protectorat devraient, avant d'être soumis à l'approbation du Gouvernement, être communiqués par le Gouverneur général au contrôleur financier qui ferait, s'il y a lieu, parvenir directement ses

observations aux Ministres des Finances et des Colonies. C'était là une heureuse innovation, le contrôleur étant à même, par l'exercice de sa fonction, de connaître les économies à réaliser sur tel chapitre, et les allocations plus considérables à accorder à tel autre insuffisamment doté ; nous avons indiqué déjà en parlant du Budget de l'Etat qu'une solution analogue serait des plus désirables en France et il est regrettable que sur ce point le Décret du 19 mars 1896 n'ait pas cru devoir reproduire la législation précédente.

La colonie de l'Indo-Chine n'a pas été seule dotée d'un contrôle préventif des engagements de dépenses, en effet un Décret du 17 juillet 1896 a étendu cette réforme à Madagascar ; ce texte qui n'est plus en vigueur a été remplacé par un Décret du 9 août 1898 qui organise ce contrôle.

Aux termes de l'article 1^{er} une Direction des Finances et du contrôle, placée sous l'autorité du Gouverneur général est instituée auprès de ce fonctionnaire ; le directeur nommé par décret sur la proposition du Ministre des Colonies est membre du Conseil d'administration et retribué sur le budget local de Madagascar. Ses attributions sont très larges puisqu'il a la surveillance de tous les services financiers et notamment des Trésoriers-payeurs en ce qui a trait aux opéra-

tions de comptabilité du service local ; en ce qui concerne plus spécialement le contrôle préventif des engagements, tous les projets de dépenses avant d'être soumis à la signature du Gouverneur doivent être visés par lui ; toutefois son contrôle ne s'exerce qu'au point de vue strictement financier et son refus de visa n'a pas de caractère prohibitif, le Gouverneur étant toujours libre de passer outre sous sa responsabilité.

L'article 5 du Décret du 9 août 1898 détermine les rapports du contrôleur avec le Gouvernement métropolitain ; celui-là doit adresser en double expédition au Ministre des Colonies et par l'intermédiaire du Gouverneur, un rapport trimestriel et en fin d'année un rapport d'ensemble sur la situation financière de Madagascar ; un exemplaire en est remis au Ministre des Finances et au Résident Général.

Jusqu'alors, l'Algérie, l'Indo-Chine et Madagascar sont les seules de nos colonies qui aient été dotées de ce contrôle préventif des engagements : l'importance de leur Budget devait d'ailleurs attirer tout particulièrement l'attention du législateur métropolitain ; toutefois il faut espérer que l'on ne s'arrêtera pas en aussi bon chemin et que l'innovation sera successivement étendue aux autres colonies.

DEUXIÈME PARTIE

Projets divers de contrôle préventif sur les engagements de dépenses.

L'absence trop longtemps prolongée de tout contrôle préventif sur les engagements de dépenses et les lacunes graves que présente le système inauguré par le Décret du 14 mars 1893, ont fait naître depuis 25 ans, de nombreux projets de réforme.

Ces divers projets diffèrent surtout par le choix de la personnalité qu'ils chargent d'exercer ce contrôle, mais remarque intéressante, ils se ressemblent tous en adoptant comme seul système vraiment efficace, un mode de contrôle à la fois préventif et prohibitif. Nous avons déjà montré au début de cette étude que ce caractère prohibitif était inconciliable avec le principe de l'indépendance ministérielle, nous aurons donc

l'occasion de revenir sur ce point tout en notant déjà que c'est là un motif suffisant pour que nous les repoussions en bloc.

En s'attachant à leurs traits essentiels ces projets peuvent se classer en trois catégories, les uns voulant confier ce pouvoir de contrôle à une personnalité administrative ; les autres au pouvoir législatif lui-même, les derniers enfin à une autorité judiciaire, la Cour des comptes.

Section I. — Contrôle préventif des engagements confié à un personnage unique.

Dans la première catégorie de ces projets, il en est un qui semble attirer l'attention de prime abord par sa simplicité ; il consisterait à donner au Ministre des Finances, un certain droit de contrôle financier sur ses collègues. Toutes les propositions de dépenses devraient être revêtues de son visa personnel, mais à la différence de l'état actuel, le refus de visa aurait un caractère prohibitif, et le Ministre des Finances devrait dénoncer au Parlement la conduite du ministre coupable, les Chambres étant seules juges de cette responsabilité.

Cette solution trouve un appui très sérieux dans l'article 39 du Décret de 1862, article qui d'ailleurs n'est que la reproduction textuelle du

Décret rendu sur la proposition de Fould en 1861 et dont nous avons déjà parlé ; l'histoire elle-même nous montre aussi que jamais les Finances de la France ne furent plus prospères qu'aux temps lointains déjà où le Ministre des Finances réunissait en fait sous son autorité tous les autres ministères, et d'ailleurs il semble bien que cette solution soit le but vers lequel semble s'acheminer lentement le système incomplet du Décret du 14 mars 1893 : Voici déjà le Ministre des Finances coopérant à la nomination du contrôleur et investi du droit de donner à son collègue ses avis éclairés ; qui sait si bientôt ces conseils ne deviendront pas des ordres ! Nous croyons cependant que ce système serait incompatible avec nos mœurs politiques qui veulent l'égalité de tous les ministres : si l'on donnait une autorité supérieure au Ministre des Finances, il faudrait alors décider qu'il serait nécessairement Président du Conseil, car alors ce serait faire de ces deux personnages deux autorités rivales cherchant à se partager l'influence au sein du Cabinet. D'un autre côté cette autorité plus grande donnée au Ministre des Finances devrait nécessairement entraîner pour lui une responsabilité plus lourde : et n'y aurait-il pas là, motif sérieux pour éloigner de cette charge des hommes compétents ? fait d'au-

tant plus regrettable qu'ils sont très rares en cette matière ardue ! M. Burdeau, rapporteur de la Loi de Finances de 1890 disait très justement : « C'est un problème très complexe de
« droit constitutionnel de savoir par quels
« moyens et sous quelles formes le Ministre des
« Finances pourra exercer ce contrôle sans
« réduire ses collègues à l'état de subordination
« qui n'est pas actuellement celui des membres
« d'un même cabinet à l'égard d'un quelconque
« de leurs collègues ».

En fait d'ailleurs il est certain que cette influence du Ministre des Finances existe réellement ; il tient selon l'expression commune les cordons de la bourse et comme tel ses collègues sont toujours heureux de se ménager ses bonnes grâces. Il faut lui laisser l'influence heureuse qu'il peut exercer actuellement sans en faire cet « homme féroce » dont parle M. Thiers ; et puis, il lui serait certainement bien difficile de se montrer impartial et de venir dénoncer à la Chambre les agissements de l'un de ses collègues peut-être de l'un de ses amis ; ajoutons enfin que cette solution serait inefficace à l'égard du Ministre des Finances lui-même, qui lui, est aussi ministre dépensier.

Ce dernier inconvénient disparaîtrait avec un projet d'un genre un peu voisin et qui consiste-

rait à créer un personnage spécial pour l'investir de ce pouvoir général de contrôle. Ce serait en somme la reproduction du système anglais, avec le « Comptrollor and Auditor General » ; ce contrôleur général en dehors d'autres attributions possibles devant exercer un contrôle prohibitif sur les engagements de dépenses. La création de ce personnage considérable nous paraît impossible à réaliser en France ; d'abord il est contraire à nos tendances démocratiques d'investir un personnage unique de pouvoirs aussi élevés, pouvoirs presque judiciaires, d'ailleurs les publicistes anglais ne craignent pas de les désigner comme tels. En outre, ce contrôleur général qui devrait être nommé par les Chambres, serait une autorité rivale, peut-être supérieure au Président de la République ; et, nos mœurs politiques sont telles qu'il serait fort à craindre que dans l'accord de son visa il ne se laisse influencer par des considérations de parti, qu'il ne le donne trop facilement à ses amis politiques pour le refuser à ses adversaires. Enfin comme le faisait remarquer M. Pradon, à la Chambre le 17 mai 1888 : « Ce personnage
« aurait à remplir une tâche considérable ; il ne
« pourrait tout faire ; il lui faudrait alors des
« délégués et des sous-délégués qui ne jouie-
« raient peut-être plus personnellement de l'in-

« dépendance voulue et dont la création aurait
« encore pour conséquence de multiplier le
« nombre des fonctionnaires ; ce qui n'est certes
« pas désirable » (1).

Section II. — Contrôle préventif confié au Parlement.

Une autre solution et des plus catégoriques voudrait confier le Contrôle préventif des engagements de dépenses à des membres du Parlement lui-même et deux projets l'un émanant de MM. Rivière et Brisson, l'autre de M. Bozerian ont été déposés en ce sens.

Ce système de contrôle parlementaire direct a des précédents historiques ; la Loi du 17 décembre 1791 transféra à l'Assemblée Nationale la mission de vérifier et d'apurer les comptes financiers ; elle établit auprès d'elle un bureau de comptabilité formé de commissaires nommés par le roi et chargés de la vérification des comptes ainsi que de la préparation des Rapports à soumettre à l'Assemblée.

Le pouvoir législatif avait donc d'après cette loi, une action directe et souveraine sur la comptabilité publique ; c'est à lui que les commissaires adressaient leurs rapports et dénonçaient les

1. *Off. Doc. Ch.* 1888, S. O. pp. 664 et 1008.

abus. Ce système devait durer jusqu'en l'An IX époque à laquelle un arrêté des Consuls du 29 frimaire décida que « désormais les abus seraient dénoncés au Gouvernement. » Le Contrôle parlementaire avait disparu en même temps que la confusion des Pouvoirs qui l'avait fait naître.

Il est fort difficile de porter un jugement sur le rôle joué à cet égard par le pouvoir législatif ; l'époque troublée que traversait alors la France rend impossible toute conclusion sur ce point. Cependant de l'opinion unanime ce système eut le résultat qu'il devait nécessairement avoir, et selon l'expression de M. Besson « ce fut non seulement le contrôle mais la gestion même des deniers publics qui passait aux mains des représentants de la nation ».

Malgré ses inconvénients, ce système n'a pas été cependant sans tenter quelques personnalités parlementaires.

Une première proposition fut déposée en ce sens par M. Brisson le 19 juillet 1881 ; elle n'était d'ailleurs elle-même que la conclusion d'un rapport d'une commission d'enquête sur les actes du Ministère de M. de Cissey. Ce premier projet ne vint pas en discussion mais il fut repris l'année suivante par M. Rivière.

Celui-ci après avoir déploré les abus que nous

avons signalés plus haut, déclarait très justement que « le vote du budget par la Chambre devient « un leurre si elle se désintéresse de la suite qui « peut être donnée à son œuvre ». Il invoquait ensuite les précédents historiques de la Révolution et proposait l'établissement d'un véritable contrôle parlementaire.

Le projet de M. Rivière ne supprime nullement la Cour des comptes, mais à côté d'elle, il crée un bureau de comptabilité qu'il investit de cette nouvelle fonction.

Les articles 1 et 2 déterminent l'organisation de ce dernier : ses membres au nombre de 12 sont nommés par la Chambre et placés sous l'autorité de son président et du président de la Commission du budget. Ce bureau de comptabilité exerce son contrôle sur les ordonnateurs des dépenses publiques et n'a pas de juridiction sur les comptables (art. 3) : sa tâche est d'examiner la légalité de la dépense, c'est donc un travail de critique juridique et financière qu'il est chargé de faire. Dans ce but le Ministre des Finances adresse chaque mois au bureau, les mandats et autres acquits de paiement accompagnés de pièces justificatives et qui lui ont été communiqués à lui-même par les différents comptables (art. 5). Mais le rôle du bureau ne se borne pas à ce contrôle « *a posteriori* » sur les ordonnancements et

les paiements, en effet, aux termes de l'article 12 du projet, les ministres devront adresser aussi au bureau de comptabilité, une expédition de tous les marchés, adjudications conventions quelconques ayant trait à une dépense publique dès qu'ils auront passé les dits marchés et sans attendre l'émission des mandats de paiement ; et à ce sujet, les dispositions de cet article 12 tendaient à l'établissement d'un véritable contrôle préventif sur les engagements.

Au cas où une dépense ou un projet de dépense aurait paru devoir nécessiter une enquête, il y est procédé par le Bureau après rapport de l'un de ses commissaires ; le rapport est communiqué au ministre incriminé qui peut se faire représenter aux opérations de l'enquête par un ou plusieurs délégués (art. 7 et 8).

L'article 9 enfin prévoit le cas où la Chambre mettrait en jeu la responsabilité civile du ministre auquel cas l'agent judiciaire du Trésor serait chargé des poursuites à faire.

Tel est dans ses grandes lignes le projet déposé par M. Rivière : comme on a pu le voir, le pivot de la réforme proposée résidait en somme dans la remise des pièces à fournir au Bureau bien que celui-ci put aussi mais très rarement faire des vérifications sur place. Si l'on essaie maintenant de porter un jugement sur ce système de

contrôle, il est certain qu'il serait très efficace. L'assemblée constituante était logique en le donnant à ses membres et dans notre Chambre démocratique, il semble qu'il y ait là un droit précieux à revendiquer pour nos élus. Sans doute notre organisation financière ne manque pas de contrôles, mais leur surveillance n'a le plus souvent qu'un caractère domestique ; c'est toujours l'administration se surveillant elle-même et si la Chambre est certainement toute puissante en principe, elle manque de l'organisation nécessaire pour mettre son autorité en action. Mais alors ces projets de contrôle parlementaire direct ne constituent-ils pas une heureuse innovation ?

Pour cette fois l'histoire va nous fournir à ce sujet de précieuses indications.

Le système inauguré par les Décrets du 17 et 29 septembre 1791 avait eu pour conséquence de réunir tous les pouvoirs dans les mains de l'Assemblée ; la création de ce Bureau de comptabilité aurait absolument les mêmes résultats ; ce serait la confusion des pouvoirs la plus absolue, car les membres du Parlement ne tarderaient pas à prendre une part prépondérante dans l'administration.

Les ministres deviendraient alors les serviteurs du pouvoir législatif sans aucune autorité

personnelle ; ce serait en un mot la suppression complète du principe de la séparation des pouvoirs qui est la base même de notre constitution.

A côté de ces inconvénients primordiaux, on peut faire aussi au projet de M. Rivière certaines objections de détail.

Tout d'abord et quoiqu'en dise l'auteur il est certain que la Cour des comptes verrait son autorité diminuée par la création de ce Bureau. Celui-ci, en effet, contrôle les comptes des Ministres à l'aide de doubles des bordereaux qui lui sont remis par le Ministre des Finances, et déclare dans un Rapport s'il y a conformité ; il est certain alors que les déclarations de la Cour des comptes deviendraient inutiles si elles ont été déjà faites par ce Bureau. La conséquence d'un tel système serait d'amener des contradictions possibles entre les déclarations du Bureau et de la Cour et le résultat certain serait d'amoin- drir à la fois l'autorité de l'un et de l'autre.

D'autre part comme le fait judicieusement remarquer M. Pradon ; il faudrait pour arriver à un heureux résultat que ce Bureau trouve le moyen que la Cour des comptes n'a pu découvrir de hâter singulièrement la clôture des affaires et la remise des dossiers : l'article 5 du projet y obvie sans doute : « Le Ministre des Finances, dit-il, adresse chaque mois au Bureau de comp-

tabilité, les mandats et autres acquits de paiement accompagnés des pièces justificatives prévues par les Règlements ». Mais cette prescription ne pourrait être matériellement appliquée.

Chaque entreprise comporte un certain délai de préparation et d'exécution : les dépenses ne se produisent pas seulement à la fin mais en cours d'entreprise et le délai d'exécution est souvent de plus d'un mois ; alors de deux choses l'une ; ou bien le Ministre des Finances communiquerait au Bureau des pièces dont le déplacement n'aurait aucun inconvénient, c'est-à-dire des pièces insignifiantes sans valeur aucune pour la vérification ; ou bien toutes les pièces indiquées par le projet seraient communiquées à chaque fin de mois et le service spécial devrait interrompre l'affaire en cours pour ne la reprendre qu'après restitution du dossier. Cette objection que soulevait M. Pradon, à la Chambre, est très juste et comme il le disait en concluant « ce serait une complication de plus résultant à un contrôle nouveau ».

Une proposition du même genre fut déposée par M. Bozerrain (1) le 14 mai 1895. Ce nouveau projet ne faisait que proroger les pouvoirs de la commission du Budget jusqu'à l'expiration de

1. *Off.* 1895, *Ch.*, s. o., p. 471.

l'exercice pour lequel elle aurait été nommée.

Cette commission serait divisée en onze sous-commissions affectées aux différents ministères. Les Commissions réservées à la Guerre, à la Marine, et aux Travaux publics comprendraient quatre membres ; celles du Ministère des Affaires étrangères, des Colonies, du Commerce, de l'Intérieur, etc., trois membres seulement.

Ces sous-commissions siègeraient d'une façon permanente auprès des différents ministres et se feraient communiquer tous les renseignements sur les dépenses faites ou engagées par ceux-ci. On peut faire au système de M. Bozérian, les objections que nous soulevions à l'instant contre le projet de M. Brisson. Ces sous-commissions siégeant continuellement auprès des ministres ne tarderaient pas à amoindrir l'initiative de ces derniers ; ce serait faire naître la plus profonde confusion entre les pouvoirs législatif et exécutif, et cette entrave apportée à la liberté d'action du ministre entraînerait nécessairement la suppression de sa responsabilité. M. Bozérian qui avait prévu cette objection nous assure au contraire que sa Commission de contrôle ne saurait empiéter sur l'autorité exécutive ; mais il est bien certain qu'en fait, les membres du Parlement ne se contenteraient pas d'un rôle effacé, et comme on l'a fait remarquer :

« le rôle des ministres serait bientôt réduit à celui de simples commis n'ayant à leur disposition que les crédits concédés par la Commission du budget.

Enfin, remarque de détail que l'on peut faire également à propos du projet précédent, l'on peut se demander pourquoi MM. Rivière et Bozérian réservent toute leur faveur à la Chambre des députés et excluent de toute coopération au contrôle, les membres du Sénat ?

En somme que l'on confie ce contrôle préventif sur l'engagement de la dépense à un agent du pouvoir exécutif ou à la Chambre elle-même, nous nous sommes trouvés en face d'inconvénients si graves qu'ils nous ont conduit à condamner tous les systèmes proposés ; nos critiques ont surtout porté sur le choix de l'agent proposé au contrôle, choix inconciliable avec les principes de l'indépendance ministérielle et de la Séparation des pouvoirs ; mais n'existe-t-il pas une autre autorité capable de remplir utilement ce rôle sans présenter les inconvénients signalés ?

**Section III. — Contrôle confié à la Cour des comptes.
Système italien et belge.**

Pour que ce contrôle soit efficace il faut que le contrôleur soit animé du plus grand esprit

d'impartialité et qu'il soit complètement étranger au milieu dans lequel il opère ; or il est certain qu'à ce point de vue la Cour des comptes est bien en France le corps le mieux placé pour répondre à tous ces desiderata ; l'immovibilité dont jouissent ses membres est une assurance de la parfaite liberté de leurs critiques ; leur connaissance technique et leur intégrité maintes fois proclamées affirment assez que la Cour des comptes saurait accomplir d'une façon parfaite cette tâche nouvelle que certains voudraient lui confier. Ajoutons enfin que sa situation élevée et indépendante lui permettrait d'en référer directement au Parlement en lui signalant les infractions budgétaires commises.

Cette solution a été proposée à différentes reprises. M. Deschanel, dans un discours prononcé à la Chambre le 19 octobre 1891, se montre partisan de cette réforme.

M. Pascaud, dans un article de l'*Economiste français* du 17 avril 1897 partage en ces termes la même opinion : « Pour remplir une telle mission, dit-il, la Cour des comptes possède
« seule l'autorité, l'indépendance et l'impartialité nécessaires....., sans doute ces attributions nouvelles n'auront pas à s'exercer lorsqu'il s'agira de dépenses permanentes résultant
« de tarifs fixés, déterminés par des Lois et

« Règlements, comme les traitements par exem-
« ple, mais même ainsi réduites, elles seraient
« encore fort considérables car les dépenses
« éventuelles et à base variable deviennent de
« plus en plus nombreuses dans nos budgets ».

M. Stourm (1) n'est pas moins affirmatif. « Si
« la nécessité du contrôle préventif est admise,
« dit-il, quelles mains doivent l'exercer ? —
« Le Ministre des Finances assume chez nous
« déjà une charge plus que suffisante pour
« l'autorité dont il est investi ; le Parlement ne
« pourrait accaparer ce contrôle qu'au prix de la
« plus regrettable confusion des pouvoirs renou-
« velant les pratiques de la Révolution ; reste
« donc la Cour des comptes capable évidem-
« ment d'assumer ce rôle ..., les dépassements
« de crédit si jamais toutefois ils trouvent leur
« maître ne le trouveront que là ; en dehors de
« la Cour des comptes ce ne sont que palliatifs
« ou combinaisons inquiétantes ».

Enfin M. Renaud (2), mieux placé peut-être
que tout autre pour juger la chose, affirme que
c'est là un projet désirable, que ce contrôle
rentre fort bien dans les attributions de la Cour
sans en modifier l'organisation ; et il ajoute :

1. *Le Budget*, p. 521.

2. Procureur général à la Cour des comptes à cette époque.

« La Cour des comptes ne donne-t-elle pas
« l'avantage de pouvoir substituer à des indivi-
« dualités trop souvent désarmées devant le
« pouvoir ministériel, une collectivité à laquelle
« les éléments qui la composent assurent une
« autorité suffisante pour que ses avis soient
« suivis et même, car la vérité est là, pour que
« la seule éventualité de son intervention soit
« de nature à prévenir les infractions et les irrégularités ».

A cette opinion des hommes les plus compétents, s'ajoute encore un argument des plus forts ; c'est que ce système de contrôle existe en Italie où, semble-t-il, il a donné des résultats satisfaisants ; aussi avant de rechercher si une réforme de ce genre serait désirable en France, il nous paraît logique d'étudier en détail, la façon dont elle fonctionne chez nos voisins.

C'est la Loi sur la comptabilité italienne du 14 août 1862 qui dans son article 13 a organisé le fonctionnement de ce contrôle : « Tous les décrets royaux, dit cet article, quel que soit le ministre dont ils émanent et quel que soit leur objet doivent être présentés à la Cour des comptes pour y recevoir la formalité du visa et de l'enregistrement » (1).

1. Tutti e decreti reali qualunque sia il ministro da cui
Gervais

« Cette exigence en ce qui concerne plus spécialement les actes d'engagement de dépenses a été reproduite par la loi du 11 juillet 1889 (1) dans son article 2, alinéa second : « L'engagement
« légal de toute somme devra être approuvé par
« la Cour des comptes et dans le Compte-Rendu
« d'Employ on devra indiquer la cause de chaque engagement ». Cette disposition fut elle-même remplacée par la loi du 4 juin 1893 (2) (n° 260) qui s'exprime en ces termes : « l'engagement légal de toute somme devra être
« approuvé par la Cour des comptes et la preuve
« de l'approbation de chaque engagement devra
« être communiquée au Parlement ».

Le pouvoir de contrôle de la Cour des comptes d'Italie sur les actes d'engagement est donc indiscutable puisqu'il repose sur des textes formels, mais la sanction qu'il comporte demande quelques explications.

emano et qualunque ne sia l'obbietto sono presentati alla corte perchè vi si apponga il visto et ne sia fatta registrazione (art. 12, D° 1862, 14 a).

1. . . . l'impegno legale di ogni somma devra essere accertato dallo corte dei conti e nel rendiconto consuntivo dovranno indicarsi le cause di ogni singolo impegni (L. 11 juillet 1889).

2. L'impegno legale di ogni somma devra essere accertato dallo corte dei conti e dovrà essere comunicato al Parlamento la dimastrazione dell' accertamento di ogni singolo impegni (L. 4 juin 1893, n° 260).

Il ne faut pas oublier tout d'abord qu'aux termes de la loi de 1862, la Cour n'exerce pas seulement ce pouvoir de contrôle sur les actes d'engagement mais en réalité sur tous les actes du pouvoir exécutif dont elle doit vérifier la légalité; et ainsi elle est appelée à contrôler non seulement les engagements, mais encore les ordonnances de paiement; et cette remarque est très importante en ce qui concerne l'autorité des décisions de la Cour. En effet si l'acte soumis à celle-ci est un ordre de paiement et qu'elle y relève des irrégularités au point de vue budgétaire, elle doit en proclamer l'annulation, et le ministre ne peut que s'incliner devant cette décision (1); si au contraire il s'agit d'une disposition administrative quelconque, voire même d'un acte ayant pour but d'engager une dépense, la Cour malgré son refus de visa peut être contrainte à l'enregistrement et voici sous quelles conditions : Si la Cour relevant une illégalité estime devoir refuser son approbation elle doit transmettre au ministre signataire de l'acte incriminé le texte de sa délibération avec les motifs qui ont dicté sa décision; le ministre peut s'incli-

1. Il n'en était pas ainsi sous l'empire de la loi de 1862 qui dans son article 14 admettait l'enregistrement *con riserva* des actes de paiement eux-mêmes; c'est la loi du 17 février 1884 (art. 56) qui a introduit cette innovation.

ner devant l'injonction de la Cour, ou bien porter le conflit en conseil de Cabinet qui décidera alors si l'on doit poursuivre ou non l'exécution du décret ; au cas affirmatif celui-ci doit être renvoyé à la Cour qui devra l'enregistrer *con riserva* toutes Chambres réunies, et, ce Décret ainsi enregistré sous réserves devra être communiqué dans les 15 jours aux Présidents de la Chambre et du Sénat qui pourront s'il y a lieu mettre en jeu la responsabilité du ministre signataire (1).

En somme la Cour des comptes peut être contrainte d'enregistrer sous réserves un acte d'engagement de dépenses sans pouvoir en poursuivre l'annulation pour manque de fonds ou erreur d'imputation comme elle le pourrait pour un mandat de paiement ; et par là son action prohibitive n'est pas directe, mais néanmoins elle atteint le même résultat indirectement comme on va facilement le comprendre. Ce que la Cour n'a pu faire contre l'acte d'engagement qu'elle a du peut-être enregistrer malgré elle, elle le peut contre le mandat de paiement, conséquence nécessaire de l'engagement et auquel cette fois elle peut opposer son veto d'une façon absolue. Le Gouvernement n'aura donc pas dans cette

1. Besson, *Contrôle des budgets en France et à l'étranger*, p. 539.

hypothèse, intérêt à poursuivre l'enregistrement sous réserve de l'acte incriminé sauf dans le cas très spécial où il voudrait solliciter de la Chambre des crédits supplémentaires avant de pourvoir au paiement, auquel cas d'ailleurs la Cour des comptes elle-même renseignée sur les intentions du Gouvernement n'aurait certainement pas recours à un refus d'enregistrement.

Il nous a paru utile de bien préciser dès le début de cette étude le pouvoir de la Cour des comptes sur les actes d'engagement ; ceci dit, nous allons examiner avec plus de détails la façon dont elle exerce son contrôle sur ces mêmes actes.

Notons d'abord que le contrôle de la Cour n'est qu'un contrôle au second degré ; en effet, aux termes de l'article 196 du Décret du 4 mars 1885 les actes ayant pour but d'engager une dépense doivent être communiqués par les différents services administratifs au chef de la comptabilité qui s'assure que ces actes sont conformes aux règles budgétaires, c'est-à-dire sont régulièrement imputés et n'excèdent pas les crédits votés. Si le chef de la comptabilité relève une irrégularité de ce genre il doit refuser son visa et en référer au ministre. Le contrôle de la Cour ne s'exerce qu'en second lieu et celle-ci devrait même refuser l'enregistrement lorsque l'acte

d'engagement qui lui est soumis, n'aurait pas été revêtu au préalable, du visa du chef de la comptabilité. Cette dualité de contrôle a fait naître auprès de certains auteurs quelques doutes sur l'étendue des pouvoirs de la Cour en cette matière, et la controverse à laquelle cette question a donné lieu mérite que nous nous y arrêtions quelque temps.

Un article publié dans le *Bulletin de statistique du Ministère des Finances* (année 1888) (1) définit en ces termes le rôle de la Cour des comptes :

« En ce qui touche les actes du pouvoir exécutif qui engagent des dépenses et aussi en ce qui concerne les ordonnances de paiement, la Cour doit s'assurer avant tout visa que les dépenses proposées ne dépassent pas les crédits ouverts au budget et en matière de reliquats les crédits reportés, dûment visés et constatés dans ses écritures..... elle s'assure aussi que l'on ne fait aucun virement non autorisé par la loi ».

M. Besson (2), dans l'ouvrage remarquable que nous avons déjà cité, s'appuyant sur une lettre de M. Borzoni chef de section au Ministère des Finances d'Italie, conteste cette assertion du *Bul-*

1. Année 1888. Tome XXVI.

2. Besson. *Contrôle des Budgets*, p. 53 et note.

letin ; il prétend que la Cour ne compare pas les engagements aux crédits et que cette comparaison n'est faite que par les seuls bureaux de la comptabilité des ministères, la Cour des comptes n'ayant pas à s'occuper, ni de la disponibilité des fonds, ni de la régularité de l'imputation.

Nous croyons pour notre part, et après nous être entourés des renseignements les plus autorisés, que l'affirmation de M. Besson n'est pas tout à fait exacte.

Sans doute, il est parfaitement vrai, comme le dit cet auteur, que la Cour doit d'abord rechercher si la loi a été observée et si l'acte peut valablement engager l'Etat ; de même il est encore exact qu'elle doit constater si l'acte d'engagement est revêtu du visa de chef de la comptabilité ; mais où la thèse de M. Besson nous paraît erronée c'est lorsqu'il affirme que la Cour doit se borner à constater l'apposition du visa préalable sans avoir à s'assurer elle-même si l'acte d'engagement est conforme aux règles budgétaires.

Aucun texte ne limite ainsi les pouvoirs de la Cour en cette matière : ceux, au contraire que nous avons cités sont conçus dans les termes les plus généraux, en pratique d'ailleurs celle-ci ne se fait pas faute de faire les recherches nécessaires en ce qui concerne les fausses imputa-

tions et les dépassements de crédits possibles ; mais il est certain que si le chef de la comptabilité a préalablement opposé son visa sur l'acte d'engagement, et il ne le fait jamais à la légère, la Cour, en fait, n'a jamais de motifs de critiquer cette décision ; nous pouvons même ajouter qu'elle n'en a guère les moyens puisqu'elle ne dispose pas comme ce dernier d'une comptabilité des engagements tenue spécialement par elle ; et cette remarque nous amène à dire quelques mots de la comptabilité des dépenses engagées en Italie.

L'article 196 du Décret du 4 mars 1885 dispose que les Services de comptabilité des administrations centrales sont chargés de tenir l'écriture des engagements à la charge du budget. Dans ce but les Bureaux des administrations centrales doivent communiquer au service de la comptabilité de leur département ministériel tous les contrats, conventions et actes quels qu'ils soient d'où dérivent des engagements sur les chapitres du budget et le chef de comptabilité en prend note sur son registre des engagements ; ce dernier peut donc apposer son visa en toute connaissance de cause.

Un Décret du 1^{er} février 1887 a réglementé la tenue des écritures élémentaires et donné le modèle des registres à tenir, tant au sujet des

engagements portant sur l'exercice en cours que sur ceux se référant aux exercices suivants (art. 13 et 14).

Ajoutons que parmi ces registres, il en est un tenu par la Direction générale de la comptabilité et qui comprend tous les engagements actuels ou futurs, résultant soit du budget soit de lois spéciales; ce Carnet indique en outre les dépenses engagées par exercice et celles engagées par nature.

Nous n'insisterons pas davantage sur les formes de cette comptabilité ; nous ajouterons simplement qu'elle se rapproche beaucoup de celle existant en France pour la bonne raison que le Décret du 31 mars 1893 s'est surtout inspiré de la législation italienne en cette matière.

Que penser maintenant des résultats obtenus avec cette comptabilité des dépenses engagées ?

Ces résultats, s'il faut en croire les gens les plus compétents sont loin d'avoir atteint le but désiré, et il y a à cela plusieurs raisons : la première de toutes c'est que malgré l'article 25 de la loi du 17 février 1884 qui constitue l'engagement comme base de la régularité du budget, la comptabilité italienne se développe avant tout par raison et nécessité des paiements ; quant au compte des engagements, comme le fait justement remarquer un Document parlementaire, il

ne ressort qu'en fin d'année et le plus souvent pour faire connaître un dépassement de crédit (1). La comptabilité italienne est donc faussée dans son principe par suite de l'imperfection de la comptabilité des engagements. A cette première critique s'en ajoute d'autres encore non moins sérieuses : c'est d'abord la résistance des Bureaux dont nous avons signalé également en France, la mauvaise volonté, c'est aussi le manque d'une rigoureuse uniformité dans les écritures ; c'est enfin et surtout le défaut d'une collaboration raisonnable entre les services qui engagent les dépenses et les bureaux de comptabilité qui les contrôlent et en prennent note.

Mais ce ne sont là que des inconvénients sans importance en face de la lacune très grave que présente la loi elle-même.

En effet aux termes mêmes de la loi du 4 juin 1893 que nous avons déjà citée (1), ne forment matière à comptabilité que les engagements légaux *impegni legali*, c'est-à-dire ceux relatifs aux obligations prises en vertu de contrats ou de marchés de fournitures et de travaux ;

1. Conf. « Relazione della Giunta generale del Bilancio du 2 décembre 1904 volume III, p. 142 ».... — « Il conto impegni non viene fuori che a fine d'anno, e ne è, triste indice finanziario, la eccedenza di spesa ».

l'engagement légal de toute somme doit être enregistré par la Cour, soit à l'occasion d'actes de dépenses soumis à son visa, soit à l'occasion de l'examen des relevés des reliquats passifs qui lui sont transmis à la clôture de l'année financière, et dont nous aurons bientôt à parler. Mais échappent à la comptabilité budgétaire et au contrôle de la Cour les engagements latents *impegni latenti* c'est-à-dire les engagements provisoires qui précèdent et préparent les actes d'engagement en forme légale ; et c'est là une lacune considérable de la législation italienne. Comme nous venons de le dire, le Service de la comptabilité ne prend en note dans ses écritures que les décisions administratives revêtues de toutes les approbations légales et comptables, mais avant d'arriver à ce point de maturité se trouvent d'autres actes qui ont déjà reçu en fait près de l'administration consistance légale et qui constituent déjà en réalité l'Etat dans la position juridique de débiteur bien que l'on n'ait pas épuisé à leur égard toutes les formalités pour la détermination finale de la dette. Aussi il arrive qu'à la clôture de l'exercice les écritures de la « Ragioneria » portent une situation qui ne correspond pas à la réalité des obligations prises par l'administration parce qu'il reste à tenir compte des autres projets d'engagement non

encore traduits en actes formels et n'ayant pas encore été soumis au visa du chef de la Comptabilité.

Une loi seule pourrait faire cesser cet état de choses en modifiant les règles mêmes de la comptabilité des dépenses engagées telle qu'elle est tenue actuellement par la « Ragioneria ».

Quant à la Cour des comptes, elle est également impuissante contre cet état de choses, puisqu'elle n'a pas de système d'écritures disposées en vue des engagements de dépenses.

Ses écritures se composent d'autant de Registres spéciaux que l'exige la nature des actes qui lui sont transmis (Registres du personnel, des contrats, compte-courant des dépenses fixes, de la dette viagère..., etc) mais pour les déclarations de conformité qu'elle rend annuellement sur les comptes des ministres, ses registres (*mastri*) ne tiennent compte distinctement par chapitre que des paiements comparés avec les prévisions budgétaires sans s'occuper des engagements.

Pour ces différents motifs, l'affirmation de M. Besson que la Cour des comptes d'Italie est impuissante à prévenir les excédents d'engagement est certainement exacte, mais non pas pour les motifs qu'allègue cet auteur, à savoir que l'action des magistrats du contrôle est restreinte aux mandats de paiement, mais bien

parce que la Cour ne suit pas le mouvement journalier des engagements en regard des crédits budgétaires d'une part et des ordres de paiement de l'autre ; et si elle ne le fait pas, c'est d'abord parce qu'elle n'a pas d'écritures propres, mais aussi parce qu'une réforme sur ce premier point resterait toujours insuffisante tant que l'on n'apportera pas à la Cour pour l'enregistrement, non seulement les actes revêtus de la forme légale et comptable, mais encore les prévisions d'engagement à l'état latent qui engendreront des obligations pour le budget dans un délai plus ou moins bref.

Toutefois avant de conclure à une impuissance totale de la Cour des comptes Italienne, il est bon de noter qu'elle retrouve les moyens d'exercer plus utilement son contrôle lors de l'examen des reliquats passifs (1) à la clôture de l'année financière.

Ces *residui passivi* ne sont autre chose que les engagements légaux restés à satisfaire à la clôture de l'exercice ; l'état de ces reliquats dressé par chapitres et articles au Budget doit indiquer le nom du créancier, la raison de la dépense et son montant, et, le tout accompagné des docu-

1. Sur le compte des Reliquats en Italie, voir Stourm, *Le Budget*, p. 544 et s.

ments justificatifs doit être transmis à la Cour des comptes, par chaque administration centrale avant le 15 septembre. La Cour se trouve donc ainsi, en fin d'année, en possession des éléments nécessaires pour faire ce rapprochement entre les prévisions budgétaires et les engagements puisqu'elle connaît les résultats financiers des engagements conclus au cours de l'année par les administrations centrales et provinciales ; malheureusement ce n'est qu'un contrôle trop tardif, et par suite de ce manque d'un système rationnel d'écritures beaucoup d'engagements, surtout parmi ceux conclus par les services provinciaux, sont communiqués trop tardivement à la *Ragioneria* du Ministère dont ils dépendent pour être compris dans le compte des reliquats ; quoiqu'il en soit et malgré cette lacune, la Cour des comptes possède les moyens suffisants pour certifier la consistance de ces reliquats passifs en toute connaissance de cause.

Ces *residui passivi* se composent :

1° Des mandats directs et autres titres de paiement demeurés impayés à la clôture de l'exercice ;

2° Des dépenses pour lesquelles ont été émis les mandats après la clôture de l'exercice, mais avant celle des listes des reliquats ;

3° Des quote-part non payées des dépenses fixes.

4° Des dépenses dépendant de contrats ou d'autres actes préventivement enregistrés.

5° Des dépenses d'autre nature préventivement engagées ou non par l'administration.

En ce qui concerne les dépenses inscrites sous le numéro 1, la Cour peut en exercer le contrôle au moyen de ses propres écritures.

Le contrôle des dépenses de la rubrique numéro 2 ne présente pas de difficultés puisqu'il s'appuie sur des actes déjà examinés et admis à l'enregistrement.

Quant aux dépenses fixes mentionnées sous le numéro 3, il ne faut pas oublier que la Cour a près d'elle un service auxiliaire qui examine les comptes individuels, elle peut dès lors s'assurer en toute évidence de l'étendue des sommes demeurées impayées au cours de l'exercice et du montant des dépenses restant à engager pour l'exercice suivant.

En ce qui concerne les dépenses de la rubrique 4° la Cour qui a enregistré déjà les Décrets approubatifs des contrats admet comme somme engagée et ne peut faire autrement, la différence entre le coût présumé du contrat et la partie impayée sauf à tenir compte pour les engagements dérivant de marchés de fournitures et d'approvisionnements de la clause possible que l'administration peut réclamer aux fournisseurs

un pourcentage en plus ou en moins de la quantité fournie, et pour les contrats relatifs à des travaux, de la clause d'une augmentation éventuelle du cinquième sur le montant présumé du travail affermé.

Quant aux dépenses inscrites sous le numéro 5, autorisées sans l'intervention de la Cour et dont la justification dépend d'une liquidation postérieure, il faut observer que ces dépenses naissent indépendamment de la volonté de l'administration ; ce sont par exemple, celles de la justice pénale, des procès, des restitutions de dépôts, etc. ; il est certain que la Cour ne peut point ne pas confirmer de telles dépenses comme reliquats quand elles sont décrites avec tous les renseignements qui la persuadent de l'existence de la dette.

Enfin pour ce qui a trait aux dépenses préventivement engagées par l'administration, il faut noter qu'il s'agit là des dépenses dont cette dernière a ordonné le paiement mais ne l'exécute que pour partie dans l'exercice en cours et pour le reste dans l'exercice suivant ; comme par exemple les indemnités de mission qui exécutées dans l'année ne se paient en totalité qu'après la présentation des rapports y relatifs.

De cet examen découle la notion que la Cour possède elle-même et sans devoir le chercher

ailleurs, les moyens pour établir sa conviction sur la réalité et la légalité d'une grande partie des engagements ; elle peut donc ainsi repousser ceux qui ne se trouveraient pas justifiés par des obligations administratives ou légales contractées durant l'exercice échu et qui représentent des prévisions de dépenses plutôt que des dettes à satisfaire pendant l'exercice suivant.

Mais ce contrôle, et il ne faut pas l'oublier, elle ne l'exerce qu'en fin d'exercice et à l'occasion de l'examen des *résidui passivi* qui lui sont transmis avec les justifications nécessaires par les administrations centrales, et non pas, grâce à un ensemble rationnel d'écritures recueillant l'engagement dès son principe pour le suivre jusqu'à la dernière phase de son extinction.

La comptabilité italienne des dépenses engagées est donc loin d'être parfaite, et pour remédier à cet état de choses, on a essayé, deux espèces de tempéraments.

Lorsqu'une dépense n'a pas été engagée au cours de l'exercice qui devait la supporter elle ne peut l'être au cours de l'exercice suivant qu'en vertu d'une loi spéciale ; elle doit en outre faire l'objet d'un chapitre annexe au compte de compétence de l'exercice dont elle se réclame pour être ensuite transportée au compte des reliquats de l'exercice suivant, car c'est une

règle de la comptabilité italienne qu'aucune dépense ne peut faire partie du compte des reliquats passifs, si elle ne provient pas du compte de compétence de l'exercice précédent.

En second lieu, il a été institué près de chaque ministère des Commissions de surveillance sur les engagements « *Commissioni di Vigilanza sugli impegni* » ; leur origine remonte à 1897, mais elles ont été réorganisées par le Décret Royal du 8 juillet 1904 (n° 346). Ces Commissions se composent des différents chefs de service et sont présidées par le sous-secrétaire d'Etat : elles se réunissent chaque mois pour examiner la situation des engagements afférents à chaque chapitre ; cette situation est communiquée par le Directeur de la *Ragioneria*, et, en outre, les divers chefs de service doivent communiquer à la Commission tous les engagements en cours qui n'auraient pas encore été transmis au chef comptable ainsi que tous les renseignements relatifs à la marche probable des engagements futurs. Ces Commissions recherchent encore s'il y a lieu d'augmenter la dotation de certains chapitres budgétaires afin d'éviter autant que possible les dépassements de crédits.

Les procès-verbaux de ces Commissions sont communiqués au Ministre du Trésor et à la Cour des comptes dans les cinq jours, avec l'in-

dication des allocations supplémentaires qu'il paraît nécessaire de demander.

Si la Courelle-même remarque que la dotation du chapitre est insuffisante pour couvrir les engagements en cours elle doit en référer au Ministre du Trésor afin que celui-ci prenne ses précautions pour éviter un dépassement de crédit.

Malgré le but très louable dont s'inspire l'institution de ces Commissions, il est certain qu'elles n'ont pas donné jusqu'alors les résultats que l'on espérait. On peut remarquer d'abord qu'elles sont constituées des fonctionnaires mêmes auxquels incombe le soin de préparer le budget et d'engager ensuite la dépense, et de là, résulte un double inconvénient ; il est certain, en premier lieu, que ces chefs de service chargés de se contrôler eux-mêmes se montreront pleins d'indulgence à leur égard, mais surtout l'expérience a démontré que ces fonctionnaires, dans la préparation du projet de budget ont une tendance à exagérer les devis de dépense de tel ou tel service pour éloigner toute éventualité de dépassement de crédit ; et c'est là une des raisons certaines pour laquelle les dépassements qui jusqu'en 1902 s'élevaient bon an mal an à une dizaine de millions, ont très sensiblement diminué en 1903, 1904 et 1905 ; ce qui le prouve d'ail-

leurs c'est que beaucoup de chapitres dont on a ainsi augmenté l'allocation, à la suite des requêtes des Commissions, laissent assez souvent de nombreux fonds disponibles en fin d'exercice ; ce qui signifie en d'autres termes que les crédits demandés étaient supérieurs aux besoins et que si d'une façon générale les dépassements de crédit ont presque disparu en Italie, ce n'est qu'un progrès apparent et qui crée une situation pleine de dangers.

En un mot le contrôle des dépenses engagées en Italie demande une réforme plus catégorique, certains parlementaires l'ont déjà d'ailleurs compris et deux projets (1) qui malheureusement n'ont pas abouti, ont été déposés en ce sens.

Le premier, qui date de 1888, est l'œuvre de M. Maglioni : il n'est malheureusement pas venu en discussion, cependant il nous paraît intéressant d'en examiner les points principaux.

L'article premier astreignait la Cour des comptes comme les administrations centrales à la tenue de « registres complémentaires destinés à recueillir tous les engagements quelle que soit

1. On peut citer également un projet très catégorique déposé par M. Depretis le 27 mars 1877 ; l'auteur supprimait le pouvoir de la Cour des comptes en matière de contrôle préventif et le confiait à un Conseil du Trésor de 5 membres recrutés parmi les membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes.

leur nature et entraînant une charge pour le budget de l'Etat ; l'article 19 qui visait à modifier les articles 19, 20, 21 de la loi du 4 août 1862 essayait d'organiser pratiquement le contrôle en décidant que ce Registre devrait reproduire les divisions du budget de façon à prévenir les virements non autorisés et les dépassements de crédits.

L'article 20 pour donner à la Cour des comptes les moyens de s'assurer que tous les engagements lui étaient soumis, décidait que les mandats et ordres de paiement ne devraient être soumis à son visa qu'accompagnés de l'indication de l'engagement auquel ils se rapportaient ; l'article 21 enfin précisait le rôle de la Cour et déterminait le but de son contrôle.

Ce projet, en somme, visait surtout à donner à la Cour d'exercer par ses propres moyens un contrôle efficace.

Le second projet beaucoup plus complet a été déposé par M. Luzatti ministre du Trésor, en 1905.

Il poursuivait un triple but : 1° étendre le contrôle de la Cour des comptes à ces *impegni latenti* qui échappent sous le régime actuel à la comptabilité des dépenses engagées ; 2° donner à la Cour le moyen d'exercer ce contrôle grâce à des écritures spéciales, en réglant les

modalités de la communication des engagements à la *Ragioneria* et en établissant des sanctions (amendes) contre les chefs de service qui auraient transgressé aux dispositions légales. Le projet faisait en outre juge de cette responsabilité, la Cour des comptes statuant judiciairement ; 3° maintenir et renforcer les pouvoirs de ces « commissions de surveillance » dont nous avons parlé.

Il est très regrettable que le projet de M. Luzatti ne s'en soit pas tenu à ces mesures excellentes, mais il fut repoussé parce que certaines de ses dispositions soumettaient, selon le système anglais, les autres ministres à une semi-tutelle du Ministre du Trésor.

Nous avons ici terminé cette étude sur le contrôle préventif des engagements exercé par la Cour des comptes en Italie ; la faveur toute spéciale dont ce système semble jouir en France, nous a fait un devoir d'insister d'une façon particulière sur son fonctionnement, nous voudrions maintenant essayer de porter sur ce mode de contrôle un jugement impartial.

Ce contrôle, comme nous l'avons vu au cours de cette étude, est loin d'avoir donné les résultats heureux que l'on en attendait ; les raisons principales de cet état de choses, nous les connaissons ; le défaut d'une comptabilité des enga-

gements tenue par la Cour elle-même, l'existence de ces *impegni latenti* échappant à son visa seront toujours un obstacle au bon fonctionnement du système ; mais ce ne sont pas là motifs à condamnation radicale et l'on est en droit d'espérer qu'une législation nouvelle viendra sur ces différents points, modifier le régime actuel ; mais même dans cette hypothèse le système italien aura toujours ce grand inconvénient d'immiscer à l'exécution des services, un corps judiciaire chargé de vérifier la légalité des actes du Pouvoir exécutif ; cette solution est inconciliable avec le principe de la Séparation des pouvoirs et à ce sujet il serait peut-être heureux que le contrôle de la Cour soit restreint aux actes d'engagement et aux ordonnancements ; sa tâche en serait simplifiée d'autant et l'on verrait peut-être disparaître ces retards fréquents dans les jugements sur les comptes individuels.

Nous ne voudrions point terminer cette étude de législation comparée sans dire quelques mots du contrôle préventif exercé en matière financière par la Cour des comptes du Royaume de Belgique.

Celle-ci n'exerce pas de contrôle sur les engagements de dépenses ; c'est en contrôlant les ordonnancements qu'elle s'assure en même

temps de la légalité de l'engagement. L'origine de cette législation remonte à la loi du 30 décembre 1830 (art. 4) ; elle a été définitivement réglée par l'article 14 de la loi organique sur la Cour des comptes du 29 octobre 1846. Cet article est ainsi conçu : « Aucune ordonnance de paiement n'est acquittée par le Trésor qu'après avoir été munie du visa de la Cour des comptes.

« Lorsque la Cour ne croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en Conseil des ministres.

« Si les ministres jugent qu'il doit être passé outre au paiement sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve.

« Elle rend compte de ses motifs dans ses observations annuelles aux Chambres ».

Le visa de la Cour n'est exigé que pour les ordonnances de paiement se référant aux dépenses éventuelles ; les dépenses fixes, c'est-à-dire les traitements, remises, indemnités, pensions, loyers, ... etc., y échappent (art. 68 Règlement sur la comptabilité, 10 décembre 1868).

Quant aux engagements de dépenses, la Cour n'exerce sur eux aucun contrôle préventif ; toutefois doivent lui être communiquées les décisions administratives qui dérogent aux clauses et conditions des devis et cahiers des charges et

ayant pour but de modifier le coût ou la nature des travaux (art. 96 et 98. Règlement général 10 décembre 1868) ; dans ces différentes hypothèses la Cour des comptes est donc à même d'exercer, mais *a posteriori* un contrôle sur les engagements.

Si l'on compare son pouvoir à celui de la Cour d'Italie, on voit qu'elle n'a pas comme cette dernière, à vérifier la légalité de tous les actes du pouvoir exécutif, son rôle est purement financier ; d'autre part son contrôle sur l'ordonnement n'est point prohibitif, puisqu'elle peut être contrainte d'enregistrer sous réserves ; il semble donc bien que le système Belge soit plus conforme au principe de la séparation des pouvoirs ; mais ces conflits possibles, et ils sont nombreux, entre la Cour des comptes et l'administration entraînent dans la liquidation des créances des retards parfois considérables et qui souvent ont fait naître des actions judiciaires contre l'Etat, de la part de créanciers pressés d'être payés.

Nous n'insistons pas davantage sur le pouvoir

1. Voir sur le Rôle de la Cour des comptes en Belgique : Besson. *Contrôle des Budgets en France et à l'étranger*, p. 544. *Dictionnaire d'Economie politique « Contrôle des Finances »*.

Marcé. *La comptabilité publique et la Cour des comptes en Belgique*.

de contrôle de la Cour des comptes de Belgique, puisqu'il laisse de côté la matière des engagements qui nous intéresse exclusivement.

Que faut-il penser maintenant de ce droit de contrôle accordé à la Cour des comptes, ce choix serait-il possible en France ?

La réponse à donner se présente sous un aspect différent selon l'étendue du pouvoir que l'on voudrait conférer à ce corps éminent, c'est-à-dire selon que l'on reconnaîtrait à son visa un caractère prohibitif ou simplement consultatif.

Aux partisans du premier système, nous répondrons ainsi. Il est certain que ce droit de contrôle avec veto possible arriverait à supprimer totalement l'action administrative ; la Cour des comptes, corps judiciaire, deviendrait ainsi à la fois, un auxiliaire du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, et ce serait engendrer la plus désastreuse confusion des pouvoirs. — On y objecte bien, que même en l'état de choses actuel, la Cour des comptes viole journellement ce principe ; l'examen des comptes des comptables et de l'application des lois y afférentes, sont des matières essentiellement administratives ; cela d'ailleurs est si vrai que les comptes des Communes secondaires sont apurés par le Conseil de préfecture. — Il y a dans cette remarque beaucoup de vrai, mais combien plus grande encore

serait cette confusion si la Cour des comptes pouvait s'immiscer dans l'action gouvernementale elle-même.

A cette première objection s'en ajoute une seconde non moins importante et qui pourrait s'appliquer également au système de contrôle simplement consultatif.

La Constitution de 1875 admet la responsabilité des ministres en ce qui concerne leurs actes personnels parmi lesquels il faut naturellement ranger les actes de leur gestion financière. Chaque ministre doit donc sous sa responsabilité, assurer l'exécution de la partie du Budget qui lui est confiée ; or si l'on permet à la Cour des comptes de venir contrôler préalablement cette action ministérielle ; si on lui permet d'arrêter par son veto l'initiative gouvernementale, il est certain que l'on ne pourra plus invoquer utilement la responsabilité du ministre et que celui-ci pourra toujours répondre « j'ai agi ainsi parce que j'étais fort, du visa de la Cour ». — Et si par hasard la Cour s'est trompée, qui donc rendre responsable de la faute ? — Ainsi la Cour des comptes, corps irresponsable, arriverait à couvrir la responsabilité ministérielle et par là même à la supprimer, bien plus se substituant au Parlement lui-même, elle arriverait à s'en faire juge

A un autre point de vue plus spécial, il est certain que cette nouvelle besogne entraînerait pour la Cour des comptes une surcharge considérable de travail qui nécessiterait l'augmentation du nombre de ses membres ; il faudrait en effet que l'intervention de la Cour soit immédiate de façon à retarder le moins possible la marche du Gouvernement ; et cette augmentation du nombre des fonctionnaires avec un surcroît de dépenses, serait difficilement admis par l'opinion publique. Bien plus, dans l'hypothèse même où le rôle de ce nouveau corps de contrôle ne serait que celui d'un simple conseiller, il faudrait pour qu'il put s'exercer efficacement, qu'il ait lieu sur place sous peine d'entraîner des lenteurs inadmissibles ; il faudrait donc que certains membres de la Cour soient détachés à demeure auprès de chaque ministère et encore est-il bien douteux, que plus heureux que les contrôleurs actuels, ils obtiennent communication intégrale de tous les projets de dépenses. — Quant à ce qui concerne la Cour des comptes elle-même, malgré l'optimisme de M. Renaud nous sommes persuadés que la majorité de ses membres ne tient nullement à cette nouvelle fonction. La Cour des comptes entend rester avant tout le corps judiciaire qu'elle a toujours été ; elle craint d'ailleurs avec raison, que cette

coopération à l'action administrative n'ait pour effet de développer dans son sein les passions politiques et les influences de parti qui en amenant la division parmi ses membres rabaisseraient sans aucun doute la haute réputation dont elle a toujours joui. Enfin n'oublions pas, que restant toujours juge *a posteriori* des dépenses dont elle aurait approuvé l'acte d'engagement, elle pourrait trouver dans l'exercice de cette double mission, matière à contrariété de jugements, ce qui ne pourrait que nuire à son autorité (1).

De cette étude rapide des différents projets de réforme sur le contrôle préventif des dépenses engagées, découle cette conclusion : aucun d'eux ne peut arriver à des résultats vraiment efficaces sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ; un contrôle préventif, simplement consultatif est seul compatible avec le principe de la responsabilité ministérielle ; voilà pourquoi nous nous rallions sans hésiter au système

1. Cette remarque a été faite par M. Biollay dans un discours prononcé en 1882 : beaucoup considèrent que cet inconvénient n'est pas sérieux, la Cour en accordant son visa ne préjuge nullement le fonds de la question qui lui est soumise, elle remplit un rôle passif qui ne peut en rien influencer sur les décisions qu'elle croira devoir prendre ultérieurement.

inauguré par le Décret du 14 mars 1893 qui
modifié et perfectionné est appelé à donner, nous
en sommes persuadés, de très heureux résultats.

TROISIÈME PARTIE

Du Contrôle exercé *a posteriori* par les Chambres sur les dépenses engagées.

Nous avons parlé plus haut des rapports du Parlement avec le service du contrôle préventif des engagements de dépenses (1) ; nous ne songeons point à y revenir et cette étude nouvelle malgré certaine similitude dans la désignation des Chapitres ne fait nullement double emploi avec la précédente ; il ne s'agit plus ici en effet de rechercher le rôle attribué au Parlement par la Loi de Finances du 28 décembre 1895, mais bien d'étudier à part, le contrôle que les Chambres ont toujours exercé après coup sur les dépenses engagées ; et encore, la question ainsi posée n'est-elle pas elle-même très exacte. Il importe en effet de bien préciser au début de

1. Page 93.

cette étude qu'il n'existe en réalité pas de contrôle spécial exercé *a posteriori* par les Chambres sur les dépenses engagées ; ce n'est qu'en vertu de leur pouvoir général de contrôle sur l'exécution du Budget qu'elles sont appelées à vérifier si les engagements tout comme les ordonnancements et les paiements se sont effectués conformément aux Lois et aux Règlements et dans la limite des crédits budgétaires. Mais, comme pour déterminer les responsabilités il faut remonter à la source du mal, c'est surtout sur l'acte initial, c'est-à-dire sur l'acte d'engagement que portera l'examen du Parlement. Voilà pourquoi l'on peut parler sans crainte d'erreur d'un contrôle parlementaire sur les dépenses engagées.

Ce point nettement établi, nous allons maintenant rechercher comment s'exerce ce contrôle et quelles sont les sanctions qu'il comporte.

CHAPITRE PREMIER

BASE ET FONCTIONNEMENT DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE SUR LES DÉPENSES ENGAGÉES. — LA LOI DE RÈGLEMENT

Ce pouvoir de contrôle attribué au Parlement n'est plus discuté à notre époque, il est la conséquence logique du droit de voter le Budget. Le principe en fut posé pour la première fois dans la Déclaration des Droits de l'Homme. « Tous les citoyens, dit en effet l'article 14, ont le droit de contrôler par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, et d'en suivre l'emploi ». Et depuis lors ce principe est resté l'une des bases de notre droit public.

Le contrôleur établi par le décret du 14 mars 1893 agit plutôt comme un conseiller et c'est pourquoi il exerce sa fonction préventivement; le Parlement au contraire contrôle réellement, et comme l'exécution lui est étrangère, ce n'est

qu'après coup qu'il exerce son rôle en recherchant s'il y a lieu les responsabilités. Le contrôle parlementaire sur les dépenses engagées est donc un contrôle *à posteriori*. Tel est le principe. Il est cependant intéressant de signaler ici une innovation apportée par l'article 13 de la Loi de Finances du 30 mars 1902, et qui donne au Parlement, sur un point spécial, un certain droit de contrôle préventif : « A partir de la promulgation de la présente loi, dit cet article, nul emploi ne pourra être créé dans les administrations centrales sans une loi ». — Cette disposition a eu pour but de réprimer un abus dont les effets au point de vue budgétaire étaient désastreux ; il était trop fréquent, en effet, de voir les membres du Gouvernement, surtout lors de leur entrée en fonctions, créer des emplois nouveaux et ne répondant à aucune nécessité, uniquement dans le but de donner une situation à certains de leurs amis politiques ; le contribuable faisait donc tous les frais de cet échange de bons procédés. Aussi l'idée qu'inspire cet article 13 est-elle des plus heureuse ; la création de l'emploi entraîne en effet, nécessairement un engagement de dépense destiné à le rétribuer ; désormais le Parlement seul pourra créer un emploi nouveau dans les administrations centrales ; c'est bien là un contrôle préventif. Malheureu-

sement cette innovation est loin d'avoir fait disparaître l'abus ; il existe encore à l'heure actuelle des départements ministériels encombrés d'attachés inutiles dont beaucoup sont payés sur des crédits appartenant aux chapitres les plus disparates. Il faut espérer qu'une intervention plus énergique du contrôleur des dépenses engagées suffira pour compléter l'œuvre parlementaire.

Ce pouvoir de contrôle sur les dépenses engagées, la Chambre peut être appelée à l'exercer dans deux ordres de circonstances différentes : soit à la suite d'une interpellation isolée, soit enfin et surtout lors du vote de la Loi de Règlement.

On conçoit en effet qu'un membre du Parlement mieux renseigné sur les agissements administratifs interpelle un ministre sur une infraction budgétaire qui lui a été dénoncée ; le plus souvent, d'ailleurs ce fait sera très rare, car de pareilles critiques ne peuvent être formulées à la légère, il faut qu'elles reposent sur autre chose que des racontars plus ou moins malveillants d'employés mécontents, il est nécessaire qu'elles s'appuient sur des documents certains. A ce sujet les membres du Parlement trouveront des renseignements précieux dans la « Situation des dépenses engagées » qui doit leur être communiquée chaque année aux termes de l'arti-

de la loi du 28 décembre 1895; ils pourront aussi s'inspirer des Déclarations de la Cour des comptes qui malgré la lenteur inévitable, ajoutons-le bien vite, de leur publication, sont lues plus qu'elles ne l'ont jamais été; ce qui reflète bien la tendance générale de l'opinion parlementaire.

Enfin, l'abus pourra être signalé incidemment à la Chambre lors de la demande de crédits supplémentaires.

Cette demande de crédits supplémentaires peut se justifier dans une certaine mesure lorsqu'elle a pour but de couvrir des dépenses qu'il était impossible de prévoir lors du vote du budget. Mais le plus souvent, et c'est là où réside le mal, le ministre en les demandant ne fait que solliciter du Parlement la ratification des décisions illégales qu'il a personnellement prises. Il en est un exemple typique. Par arrêté ministériel du 20 janvier 1886, l'Amiral Aube, ministre de la Marine, avait abaissé la limite d'âge pour la retraite de son personnel civil; le résultat fut d'admettre un certain nombre d'agents à faire valoir immédiatement leurs droits à pension, et le budget se trouva grevé subitement de sommes considérables qui dépassaient de beaucoup les crédits législatifs. La Chambre fut incidemment saisie de la chose lors du vote du Budget de 1887

et M. Jules Roche critiquait en ces termes, la conduite du Ministre de la Marine : « Si le ministre, disait-il, avait voulu procéder comme on doit le faire en pareil cas, il aurait fallu que la demande de crédits supplémentaires précédât la mesure administrative, que le ministre vint vous exposer qu'il avait l'intention de prendre sous sa responsabilité, telle mesure d'organisation intérieure.... La Chambre après avoir examiné les avantages et les inconvénients de cette proposition aurait statué sur la demande d'ouverture de crédits, et si vous l'aviez accordée, Messieurs, M. le Ministre en vertu de cette ouverture de crédits aurait pris une décision définitive et qui serait légale aujourd'hui ».

Et cet exemple n'est pas isolé, dans la plupart des cas, les nouvelles demandes de crédit sont formulées pour des dépenses déjà faites. La conséquence de cet état de choses est facile à deviner ; lorsque la demande de crédits est préalable à l'acte d'engagement, la Chambre peut toujours refuser de les voter, et le fait s'est souvent présenté, mais au contraire, lorsque le vote qu'on lui demande n'est que la ratification d'un fait acquis, que peut donc faire le Parlement ? — Il ne peut réellement pas refuser le crédit qui lui est demandé, car l'Etat doit nécessairement faire honneur à sa signature, et sous prétexte

d'une faute ministérielle, il ne peut refuser de payer son créancier ; selon l'expression de M. Besson (1), « le Parlement a pour ainsi dire la main forcée ». Une semblable pratique entraîne la suppression des prérogatives de la Chambre et de son pouvoir de contrôle. Toutefois nous croyons fermement que le fonctionnement du contrôle préventif fera peu à peu disparaître ce nouvel abus, précisément en prévenant à temps le ministre de l'insuffisance des crédits, car ne l'oublions pas, la faute de celui-ci n'est bien souvent que de l'ignorance.

Nous venons de signaler certains cas où accidentellement la Chambre est appelée à vérifier la légalité des engagements des dépenses, mais logiquement ce contrôle ne doit s'exercer que lors du vote de la loi de règlement.

Le vote de cette loi est la conséquence nécessaire du droit, pour le Parlement, de voter le Budget; après en avoir confié la réalisation au pouvoir exécutif, il va maintenant lui demander compte de l'exécution de son mandat.

Ce fut la loi du 15 mai 1818 qui dans son article 102 créa ce système de contrôle parlementaire. « Le règlement définitif des exercices antérieurs, dit cet article, sera à l'avenir l'objet

1. Ouvrage déjà cité.

d'une loi particulière qui sera présentée aux Chambres, avant la loi annuelle de finances ».

Cette loi reçut son exécution dès 1819 et certains textes postérieurs sont venus donner au Parlement les différents documents qui vont lui permettre d'exercer utilement son contrôle.

Actuellement les Chambres ont à leur disposition la Situation des dépenses engagées dont nous avons eu l'occasion de parler ; le Compte des ministres ordonnateurs dont la forme a été réglée en détail par l'article 150 de la loi du 25 mars 1817 ; le Compte général des finances constitué par cette même loi ; le Rapport de la Commission de vérification des comptes des ministres instituée par l'Ordonnance du 10 décembre 1823, et enfin le Rapport annuel de la Cour des comptes et les Déclarations de conformité. Les documents publiés par la Cour des comptes sont particulièrement intéressants, ils montrent avec combien d'énergie la Cour des comptes poursuit la suppression des crédits complémentaires, conséquence des dépassements de crédits.

Ajoutons enfin que la procédure à laquelle est soumis le vote de la loi de Règlement donnera encore aux Chambres un complément d'indications : cette procédure est d'ailleurs la même que celle qui préside au vote du Budget ;

le projet est préparé par le Ministre des Finances qui y ajoute un exposé des motifs. La Commission du Budget l'étudie et charge un de ses membres de rédiger un rapport qui éclairera la religion des Chambres.

En somme, selon l'expression de M. Stourm, « le Parlement voit devant lui, la route toute tracée » ; nous allons voir maintenant comment il suit la voie qui s'ouvre à son contrôle.

Armé de tous ces documents le Parlement est à même d'exercer une vérification des plus minutieuses : il pourra connaître toutes les infractions budgétaires commises durant l'exercice incriminé, et appliquer s'il y a lieu sa sanction. Mais pour que cette sanction soit efficace et complète l'œuvre du contrôle préventif il faut qu'elle s'exerce le plus rapidement possible : d'abord parce que les Chambres s'intéresseront beaucoup plus à des faits contemporains qu'à des faits lointains ; en outre un contrôle sur l'exécution du budget est effectué avec beaucoup plus de soin par des membres qui l'ont voté que par des personnes qui sont restées étrangères à sa confection ; et à ce propos il est peut-être regrettable que la durée du mandat législatif soit si courte. Enfin un contrôle rapide permet de poursuivre plus efficacement le ministre coupable que des changements de ministère ; voire

même la mort, ont pu déjà soustraire à sa responsabilité.

Pour toutes ces raisons, la loi de Règlement doit donc suivre le plus près possible l'exécution du budget, tout en tenant compte du temps nécessaire à l'exécution des services et à la confection des pièces qui serviront de base au contrôle. La loi de 1818 prescrivait cette rapidité du contrôle et dans les années qui suivirent son texte fut exécuté à la lettre ; le vote de la loi de Règlement s'écartait peu de la troisième année de l'exercice ; il donnait lieu aux discussions les plus sérieuses, et les ministres soucieux de sortir la tête haute de ce contrôle immédiat qui pesait sur eux, observaient plus sérieusement leur gestion. Mais la Chambre a depuis lors perdu ces bonnes habitudes, et si le vote de la loi de Règlement reste toujours pour le Parlement une occasion de connaître les infractions budgétaires le retard qui y est apporté enlève toute sanction utile au contrôle parlementaire.

Le projet de loi de Règlement met nécessairement au grand jour les dépenses exécutées sans crédit et qui jusqu'ici auraient passé inaperçues ; il faut bien alors régulariser cette situation anormale et demander aux Chambres des crédits complémentaires pour combler le déficit. Ainsi ce fut en 1833, lors du vote de la loi de Règlement

de l'exercice de 1830, que fut connue l'infraction de M. de Montbel et dont nous avons parlé. Ce fut également lors du vote de la loi de Règlement de l'exercice de 1876, en 1889, que fut révélée la conduite du Ministre de l'Intérieur dans l'affaire du train spécial de Don Carlos. En cette circonstance, la faute du ministre était particulièrement flagrante, car, c'était contre la volonté formelle des Chambres qu'il avait imputé sur le crédit de 500.000 francs, spécialement voté pour aider les Carlistes, cette dépense somptuaire ; et chaque projet de loi de Règlement contient ainsi des demandes de crédits complémentaires ; celui de l'exercice de 1893 par exemple contient une demande de 6.600 francs pour couvrir certaines indemnités accordées à deux ingénieurs chargés des fonctions de président et de vice-président au Comité des Travaux publics des Colonies, sans autorisation aucune ; pour ce même exercice, nous voyons également une demande de crédits complémentaires destinés à couvrir les frais de représentation du Directeur du Haras de Pompadour, dépenses engagées sans aucun crédit. Bien que la somme soit minime, le fait en lui-même n'en reste pas moins critiquable. Depuis lors, les engagements de dépenses sans crédit sont devenus plus rares ; il faut peut-être y voir l'heureux effet du contrôle préventif, ou

tout au moins ils ont fait déjà l'objet d'une demande de crédits supplémentaires ; mais les virements de chapitre à un autre, les interventions d'exercice n'ont pas beaucoup diminué et le vote de la loi de Règlement reste toujours une occasion de les mettre au grand jour et de les critiquer.

Nous disions à l'instant que sous la Restauration, le Parlement se livrait à son contrôle dans les trois années qui suivaient la clôture de l'exercice. Depuis lors, ces bonnes dispositions ont changé, et si l'on recherche les dates où furent votées les dernières lois de Règlement, on voit qu'elles s'échelonnent entre huit et dix ans après la clôture de l'exercice.

Les faits déjà lointains qu'elles mettent en lumière n'intéressent plus beaucoup le Parlement qui se préoccupe surtout de l'avenir, et, c'est devant des places vides et le plus souvent sans aucune discussion que s'opère le vote de cette loi pourtant si importante.

Dans la séance de la Chambre du 25 mars 1889 M. Fernand Faure critiquait en ces termes, cette conduite des Chambres : « Il y a pour la Chambre, disait-il, deux budgets : il y a le budget que vous étudiez longuement, que vous discutez plus longuement encore parfois ; c'est le budget annuel qui consiste en de simples prévisions sur

Date du Vote des Lois de Règlement.

Depuis 1870, 29 Budgets ont été réglés.

Ce sont :

Le Budget de l'exercice de 1870 par la loi du	5 avril	1882
—	1871 — 23 juillet	1883
—	1872 — 1 ^{er} août	1883
—	1873 — 1 ^{er} août	1883
—	1874 — 14 août	1883
—	1875 — 22 juillet	1887
—	1876 — 6 mars	1890
—	1877 — 12 mars	1890
—	1878 — 19 mars	1890
—	1879 — 26 mars	1890
—	1880 — 27 juin	1890
—	1881 — 7 juin	1891
—	1882 — 14 juin	1891
—	1883 — 21 juin	1891
—	1884 — 23 mars	1893
—	1885 — 20 avril	1893
—	1886 — 20 juillet	1893
—	1887 — 14 avril	1896
—	1888 — 18 mai	1896
—	1889 — 13 février	1902
—	1890 — 23 février	1902
—	1891 — 28 février	1902
—	1892 — 14 juin	1902
—	1893 — 27 juin	1902
—	1894 — 31 octobre	1902
—	1895 — 22 novembre	1902
—	1896 — 9 décembre	1902
—	1897 — 4 mai	1903
—	1898 — 30 novembre	1904

le papier ; puis il y a le budget réalisé, le budget exécuté qui nous arrive, 6, 8, 10 ans après le vote du premier et sur lequel vous vous prononcez en quelques instants, sans avoir rien entendu, ni discuté ; c'est pourtant ce second budget, le budget exécuté qu'il est intéressant d'examiner de très près, car c'est dans le budget exécuté que vous pourriez surprendre le fonctionnement, les agissements de notre administration française dans l'emploi de 3 ou 4 milliards qui chaque année lui passent dans les mains ».

Un semblable réquisitoire n'a pas besoin de commentaires et pour le compléter, qu'il nous suffise de reproduire les paroles de M. Leroy-Beaulieu : « Cette insouciance du Parlement, dit-il, est une honte et une plaie pour les Finances françaises ».

Les inconvénients de ces retards dus principalement à l'inertie du Parlement, sont d'autant plus graves que la mise en jeu de la responsabilité politique du ministre coupable est la seule sanction réelle du contrôle parlementaire ; car tout naturellement son application suppose la présence au pouvoir du ministre responsable ; et, avec l'instabilité de nos ministères, s'il est parfois rare de voir un ministre se maintenir à son poste trois années consécutives ; c'est un fait sans exemple dans notre histoire, qu'un cabinet

soit resté huit ou dix ans au pouvoir pour attendre ainsi l'examen de sa gestion. Il résulte de tout cela que la mise en jeu de la responsabilité ministérielle en matière de dépassements de crédit ne peut guère se produire qu'au cas d'interpellation isolée, surtout lors d'une demande de crédits supplémentaires effectuée après coup, et encore il arrive souvent que le ministre coupable laisse à son successeur le soin de liquider cette situation embarrassante ; c'est ainsi que lors des affaires de la Marine de 1888, M. Barbey, successeur de l'amiral Aube, dut demander des crédits supplémentaires pour combler les dépassements dont son prédécesseur s'était rendu coupable l'année précédente ; la Chambre ne manqua pas d'adresser à l'Amiral un blâme sévère, sanction bien platonique si l'on songe que le dépassement dont s'agit, s'élevait à plus de 8 millions ! et d'ailleurs, comme le faisait spirituellement remarquer M. Dupin en 1829 : « un million de blâmes ne couvrent pas un sou de déficit ».

On comprend alors cette lutte à mort engagée par les meilleurs esprits contre l'existence des crédits supplémentaires qui en signalant trop tardivement l'abus ne donnent même pas le moyen de poursuivre les responsabilités, question dont il nous reste maintenant à parler.

CHAPITRE II

SANCTIONS AU CONTROLE PARLEMENTAIRE. LES RESPONSABILITÉS MINISTÉRIELLES

En théorie, on admet généralement qu'une triple sanction pèse sur le ministre coupable d'infractions budgétaires et qu'il peut encourir à la fois, une responsabilité politique, pécuniaire et pénale.

La responsabilité politique du ministre n'est pas spéciale à la matière qui nous occupe, elle s'applique d'une façon générale à tout acte fait en dehors de l'opinion de la majorité parlementaire. Le principe en a été posé dans l'article 5 de la loi organique du 25 février 1875 : « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels ». Cette responsabilité politique

se manifeste par un vote de blâme des Chambres qui entraîne la retraite du Cabinet ou du ministre incriminé. Les nombreux ministères qui se sont succédés depuis l'institution de notre régime parlementaire indiquent assez que cette forme de responsabilité n'est pas un vain mot ; mais en la matière spéciale des dépassements de crédits, il n'est pas d'exemple qu'elle ait jamais fonctionné, alors même que la chose était possible ; témoin le cas de l'amiral Aube qui malgré les allusions blessantes à son égard de la séance de la Chambre du 20 novembre 1886, n'en resta pas moins ministre jusqu'en 1887 sans avoir encouru ce vote de blâme qui semblait pourtant s'imposer. Mais ce n'est là qu'un cas isolé et il est certain que devant un Parlement plus soucieux de ses devoirs cette forme de responsabilité peut fonctionner d'un moment à l'autre.

Quant à la responsabilité pénale, la plupart des jurisconsultes et M. Esmein est du nombre, admettent qu'un ministre peut-être mis en accusation par la Chambre et jugé par le Sénat pour des crimes et délits non prévus par la loi pénale ; il est certain que ces infractions budgétaires rentreraient fort bien dans cette catégorie de faits et qu'en matière de dépassements de crédits les articles 9 et 12 de la Constitution du 24 février 1875 devraient recevoir leur application. D'ail-

leurs ce mode de sanction n'est pas nouveau, et Mirabeau disait déjà devant l'Assemblée Nationale, le 19 septembre 1789 : « Il n'est pas douteux qu'un ministre doive savoir son état ; il n'est pas douteux aussi que si vous avez décrété une peine afflictive, il sera puni sévèrement ; s'il ne fait qu'une erreur notoire, il sera jugé entièrement incapable du ministère » ; et l'Assemblée réitéra ses précédentes déclarations.

Le projet de mise en accusation du ministère Guizot déposé le 22 février 1848 par M. Odilin Barrot, au nom de la Gauche, contenait au nombre des chefs d'accusation « le fait d'avoir ruiné les finances de l'Etat et compromis ainsi les forces et la grandeur nationale ».

Et, semble-t-il, le ministre qui détourne ainsi les deniers publics de leur direction légale, qui dépense sans autorisation, n'est pas beaucoup moins coupable « que le comptable qui par de fausses écritures détourne l'argent du Trésor des affectations fixées par l'ordonnateur ; la conduite de l'un et l'autre est également blâmable ; en pareille circonstance le comptable s'exposerait à des poursuites pénales, il doit logiquement en être de même pour l'ordonnateur.

Malgré la logique de ce raisonnement, on doit cependant reculer devant son application ; en effet, comme le fait remarquer M. Besson : « La

« mise en jeu de cette responsabilité pénale
« serait inefficace ; l'arme est trop formidable et
« d'un maniement trop compliqué pour servir
« utilement ; il est difficile pratiquement de con-
« cevoir un Sénat constitué en Haute-Cour pour
« juger un ministre responsable par exemple de
« dépassements de crédits ».

Reste donc en troisième lieu la responsabilité civile du ministre que nous préférons appeler sa responsabilité pécuniaire.

Comme l'a dit justement La Boulaye : « Il n'y
« a rien d'aussi efficace que la responsabilité
« pécuniaire pour faire l'éducation civile d'un
« fonctionnaire, quand on doit payer son igno-
« rance on est vite éclairé » (Le Parti Libéral).
Cette forme de responsabilité présente en effet
un double avantage ; d'abord celui de pouvoir
poursuivre le ministre alors même qu'il aurait
quitté ses fonctions dans les limites de la pres-
cription de droit commun, et enfin celui plus
douteux sans doute de permettre au Trésor de
rentrer dans les sommes illégalement dépensées.

Mais avant tout il importe de rechercher si
vraiment cette responsabilité pécuniaire a une
existence légale.

Il est certain que les différents textes qui
semblent y faire allusion sont d'une clarté dou-
teuse. On fait généralement remonter cette res-

ponsabilité civile à la Constitution de 1791 qui dit « que tous les ministres sont responsables de toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département » ; mais il semble qu'il s'agisse là, plutôt d'une responsabilité pénale que d'une responsabilité pécuniaire ; d'ailleurs cela est bien conforme aux idées du temps et le mot dissipation semble bien impliquer de la part du ministre une intention criminelle et confirmer cette interprétation. Par contre les articles 151 et 152 de la loi de Finances du 21 mars 1817 sont rédigés d'une façon plus claire : « Les ministres, y est-il dit, ne peuvent sous leur responsabilité dépenser au-delà des crédits qui leur sont ouverts », et l'article 9 de la loi du 15 mai 1850 ajoute pour plus de certitude : « Toute dépense non créditée ou fraction de dépenses dépassant les crédits sera laissée à la charge du ministre contrevenant ».

Malheureusement les articles 41 et 42 du Décret du 31 mai 1862 qui s'inspirent de ce dernier texte sont loin d'être aussi clairs que lui ; l'article 41 dit simplement que les ministres ne peuvent sous leur responsabilité, dépenser au-delà des crédits ouverts à chacun d'eux ; s'agit-il là d'une responsabilité pécuniaire ou simplement politique ? Voici ce que le texte ne dit point ! Sans doute la Constitution de 1848 appliquant les

dispositions de la loi de 1817, décidait qu'au cas de responsabilité, le ministre pouvait être renvoyé soit devant la Haute-Cour, soit devant les Tribunaux ordinaires pour les réparations civiles ; mais par contre la Constitution de 1875 est restée complètement muette sur ce point, et depuis lors malgré de nombreux cas où cette responsabilité pécuniaire eut pu être invoquée, jamais en aucun d'eux on ne voulut appliquer les dispositions de l'article 9 de la loi de 1850.

Si maintenant l'on invoque les principes mêmes du droit l'existence de cette responsabilité n'en apparaît pas moins douteuse. Quelques auteurs ont voulu en trouver l'origine dans les règles du mandat en s'appuyant notamment sur l'article 1992 du Code civil. « Le mandataire dit cet article, répond non seulement du dol, mais encore des fautes qu'il commet dans sa gestion ».

Le ministre, dit-on, n'est-il pas le mandataire du Parlement et à ce titre ne peut-il pas comme tout mandataire être pécuniairement responsable de ses actes ? Sans doute la situation du ministre présente une certaine analogie avec le mandat civil ; mais nous ne pensons pas que l'on puisse s'appuyer sur l'article 1992 pour justifier cette responsabilité. En effet, le ministre est avant tout un homme politique, choisi parce qu'il appartient à la majorité Parlementaire.

Ce caractère politique qui s'attache à sa désignation ne doit pas être perdu de vue, et, si le Ministre est un mandataire ce n'est pas un mandataire ordinaire soumis comme tel aux prescriptions du droit civil. Cependant lors de l'affaire de Peyronnet. Le Pelletier d'Aunay sou tint dans son Rapport, au nom de la Commission, que les règles du mandat étaient applicables aux ministres.

Quelques-uns ont voulu donner comme base à cette responsabilité l'article 1382 du Code civil : « Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer ». Pourquoi ce texte ne s'appliquerait-il pas aussi bien à l'Etat contre ses ministres que dans les Rapports des simples particuliers. Cette thèse nous paraît fort osée et d'ailleurs, comme le fait remarquer M. Roussel (1), ce ne serait jamais que « l'es-

1. *Revue Bleue*, tome XX, p. 397.

Tout en reconnaissant l'insuffisance de ces arguments tirés du droit, M. Roussel dans cet article précité, n'en conclut pas moins en ces termes à la responsabilité pécuniaire du ministre « si le législateur n'a rien dit, conclut cet auteur, c'est qu'il n'avait rien à dire, la responsabilité dont il s'agit existe parce qu'elle résulte de l'état de la société, qu'elle constitue une des expressions du *sum cuique* dont la formule ne se trouve pas inscrite dans nos Codes, mais en fait la base et est en définitive toute la loi et toute la justice ».

prit » de ce texte qui trouverait ici son application car il est bien certain qu'en le libellant, les Rédacteurs du Code civil n'ont eu en vue que les rapports des particuliers et n'ont nullement songé aux ministres.

En un mot cette responsabilité pécuniaire des ministres ne trouve sa base dans aucun texte précis ni dans aucun principe juridique ; en outre les quelques tentatives de sa mise en œuvre qui se sont produites en pratique, révèlent encore le caractère douteux de son existence.

Lorsqu'en 1833 fut connue la conduite de M. de Montbel, on fut fort embarrassé sur le moyen d'engager les poursuites. La Chambre rejeta la dépense, mais sur la proposition de M. Isambert, elle vota un article additionnel d'après lequel, l'agent judiciaire du Trésor devait prendre toutes les mesures conservatrices par voie de contrainte administrative, contre les ministres ordonnateurs. La Chambre des Pairs repoussa cette proposition, aucune réparation pécuniaire ne fut demandée à M. de Montbel et la dépense dont s'agit qui s'élevait à 370.000 francs fut inscrite à la charge de la dette flottante.

L'affaire du train de luxe de Don Carlos fit renaître cette question de procédure et de com-

pétence. M. Proust, rapporteur, se montra d'une extrême sévérité ; mais M. Rouvier démontra péremptoirement à la Chambre, les difficultés insurmontables que soulevait l'injonction qui lui était adressée, et il ajoutait « qu'il n'avait pas le droit de déclarer en débet un ordonnateur qui ne s'était pas mêlé à la gestion même » ; et alors passant en revue les différentes juridictions qui auraient pu être compétentes, il démontrait qu'aucune ne pouvait l'être réellement.

Lorsqu'en 1897 M. Barbey vint demander à la Chambre des crédits supplémentaires pour couvrir les dépassements de son prédécesseur, la question de la responsabilité civile du ministre se posa à nouveau ; mais on se borna à déplorer l'absence d'une législation sur la matière et à blâmer énergiquement la conduite du ministre. La chose en resta donc là et la seule conséquence fut le dépôt d'un projet de loi de M. Remoiville sur la responsabilité ministérielle.

Enfin en 1875, lors de l'affaire de la reconstruction du pavillon de Marsan, les discussions reprirent de plus belle sur ce sujet brûlant. Voici de quoi il s'agissait : un ministre avait demandé à la Chambre un crédit de 2.500.000 francs pour affecter le pavillon de Marsan à la Cour des comptes et il avait engagé des dépenses pour un devis de plus de 11 millions ; il avait ainsi sur-

pris la bonne foi du Parlement et l'erreur était évidemment trop grossière pour être excusable. La Commission du Budget demanda que le Gouvernement fit une enquête ; et un rapport fut déposé par M. Sadi-Carnot le 21 mai 1880.

Ce rapport s'appuyant sur l'article 6 de la Constitution de 1875 et sur les articles 1382, 1383 et 1992 du Code civil invitait le Gouvernement à exercer des poursuites contre le ministre incriminé.

Cette affaire elle aussi n'eut pas de suites, mais la question fut posée à nouveau par M. Guichard le 4 mai 1882, et le Gouvernement dut bien avouer qu'il avait dû renoncer à exercer les poursuites ordonnées par la Chambre à cause des difficultés à déterminer une juridiction compétente ; et M. Humbert concluait son discours en déclarant : « qu'il y avait une lacune dans nos lois constitutionnelles et qu'il était nécessaire de faire une loi sur la responsabilité des ministres qui serait applicable aux faits passés : car en matière de procédure et de compétence le principe de la non-rétroactivité n'est pas admis ». En fin de compte la Chambre adopta l'ordre du jour de M. Guichard qui invitait à nouveau le Gouvernement à exercer pour les suites nécessaires ; la même invitation fut réitérée le 1^{er} juin 1886, puis de guerre lasse, on n'en parla plus.

Avec de tels précédents historiques, il est impossible de soutenir aujourd'hui le principe de la responsabilité pécuniaire des ministres. Nous ajouterons même qu'une réforme en ce sens n'est pas désirable.

En effet, cette réglementation serait absolument illusoire pour combler le vide du Trésor ; le ministre qui a dilapidé des millions serait certainement avec sa fortune personnelle dans l'impossibilité de les rendre.

En outre il est fort à craindre qu'après la chute d'un cabinet, ses adversaires de la veille maintenant maîtres du pouvoir, ne suscitent sans raison une action contre l'un de ses membres, et cette responsabilité pécuniaire servirait alors d'instrument aux rancunes de la majorité nouvelle.

Enfin il est certain que cette forme de responsabilité éloignerait du pouvoir les hommes compétents ayant de la fortune ; c'était l'avis de Lamartine : « quels sont ceux, disait-il, qui désormais voudront accepter un mandat qui peut entraîner la ruine de leur famille ! » Tant que les administrateurs secondaires n'encourront pas eux-mêmes cette responsabilité pécuniaire, il sera toujours impossible de la faire peser sur le ministre qui en acceptant son mandat, prend sous sa responsabilité une foule de

fonctionnaires inconnus de lui jusqu'à ce jour, et des fraudes desquels on ne peut vraiment pas le rendre civilement responsable.

Dans un discours prononcé à la Cour des Pairs le 16 janvier 1841, le marquis d'Audifret résumait tous ces griefs ; et ajoutait-il :
« la haute situation que le ministre a occupée
« ne saurait être atteinte sans occasionner à
« l'Etat des préjudices moraux plus graves que
« les préjudices matériels dont on tenterait d'in-
« demniser le Trésor par la perte d'une exis-
« tence ou d'une fortune individuelle ».

Nous concluons donc qu'aux termes mêmes de la Constitution de 1875, seule, en matière budgétaire, une responsabilité politique doit peser sur les membres du Gouvernement (1). Si jusqu'alors, elle n'a point paru suffisante, nous devons nous en prendre aux imperfections

1. Un certain nombre de projets parlementaires ont été déposés dans ces dernières années, sur la responsabilité pénale et civile du ministre et sur la mise en œuvre de cette responsabilité ; nous les citons à titre de renseignement ; ce sont par ordre de date :

Projet Guichard, 26 juin 1882 (Ch. Ann. 1882, n. 1040).

Projet Dubost, 14 juin 1883 (Ch. Ann. 1883, n. 1991).

Projet Remoiville, 1888 (Ch. Doc. 1888, n. 2258).

Projet Bozérien, 8 nov. 1894 (Ch. Doc. 1894, n. 963).

Projet Gauthier, 1^{er} juillet 1895 (Ch. Doc. 1895, n. 1428).

Projet du Conseil d'Etat (Rapport de Rouville du 27 avril 1896).

et aux lacunes de notre système de contrôle parlementaire sur l'exécution du Budget (1) ; c'est donc sur ce point qu'une réforme s'impose, et il serait inutile et dangereux de l'aller chercher dans l'établissement d'une responsabilité pénale et civile des ministres.

1. Une loi du 25 janvier 1899 qui porte le titre de « Loi relative à l'exercice financier » dit dans son article 6 : « La présentation du projet de loi de Règlement définitif du Budget du dernier exercice clos et la production des comptes des ministres à l'appui, doivent avoir lieu au plus tard à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres qui suit la clôture de l'exercice ». — C'était une façon pour le législateur de s'inviter à l'observation de l'article 102 de la loi du 15 mai 1818.

Cette nouvelle prescription est malheureusement restée lettre morte et il est bien à craindre qu'il n'en soit longtemps ainsi.

CONCLUSION

Pendant tout le cours de cette étude sur le contrôle des dépenses engagées nous nous sommes toujours attachés au côté pratique de la question : pour être logique avec nous-même, nous voudrions que notre conclusion revêtît le même esprit.

Nous ne revenons point sur l'utilité incontestable et sur l'efficacité d'un contrôle préventif des engagements de dépenses ; il s'impose à la fois pour affirmer le respect de la volonté parlementaire et aussi pour donner au contribuable, l'assurance que les sacrifices exigés de lui profitent au pays, et au pays seul. Ce sont là deux motifs plus que suffisants pour lui donner droit de cité dans l'administration française.

Cette nécessité unanimement reconnue, que

penser maintenant des résultats que ce contrôle a donnés jusqu'à ce jour ?

D'ores et déjà, deux points nous paraissent définitivement acquis. Il est certain tout d'abord que le système inauguré par le Décret du 14 mars 1893 est excellent dans son principe, et que, seul il peut se concilier avec les exigences de notre Constitution ; si ses résultats sont encore douteux, nous sommes persuadés que certaines modifications dans son fonctionnement en feront une des réformes financières les plus heureuses de la troisième République. Mais il est non moins évident que le contrôle parlementaire qui seul peut comporter une sanction est absolument insuffisant.

Le remède possible, nous ne le chercherons point dans la proclamation de la responsabilité pécuniaire et pénale du ministre coupable d'infractions budgétaires ; nous ne le trouverons point d'avantage dans une refonte complète des Règles qui président au vote de la loi de Règlement : les Chambres peuvent sans doute à ce sujet s'imposer à elles-mêmes, par décision spéciale, un examen plus sérieux, une discipline plus rigoureuse, une célérité plus grande ; mais même, en admettant qu'elles s'astreignent à un tel programme, la réforme sera toujours insuffisante par suite du retard forcé avec lequel s'exer-

cera inévitablement un contrôle qui repose sur une reddition de comptes.

Mais si agissant isolément, le contrôle parlementaire est un vain mot ; n'est-il pas moyen de lui rendre son efficacité grâce au contrôle administratif des engagements ?

Pourquoi d'une intelligente coopération de l'un et de l'autre ne pourrait-on pas déduire la solution pratique que l'on ne peut attendre de leur action isolée ?

Au Parlement fait défaut un moyen d'information le mettant rapidement au courant des engagements irréguliers faits par l'administration ; au contrôleur des dépenses engagées manque le droit de sanction qui devrait être la conséquence logique de ses critiques ; et, cette situation bizarre, à laquelle, semble-t-il, on pourrait donner une solution facile demeure sans issue, sous prétexte qu'il n'en est point de conciliable avec le principe de la séparation des pouvoirs.

C'est donc en réalité dans la solution de ce problème constitutionnel que réside toute la difficulté ; comment, à la fois, maintenir au pouvoir exécutif son entière initiative et fortifier en le rendant plus rapide ce contrôle qui constitue pour le Parlement non seulement un droit mais un devoir ?

Le problème ainsi posé ne nous semble pas

devoir soulever les difficultés que l'on pense, et nous croyons même que l'on pourrait trouver dans notre organisation actuelle, le moyen de le résoudre d'une façon pratique.

Il est indiscutable tout d'abord que notre système de contrôle des engagements de dépenses, privé de toute sanction prohibitive ne porte nullement atteinte à l'indépendance ministérielle puisque le contrôleur, agent du pouvoir exécutif, n'est en réalité qu'un simple conseiller ; mais bien plus, il nous semble que sans aller à l'encontre de nos principes constitutionnels, il pourrait être mieux encore et devenir l'intermédiaire possible entre les pouvoirs législatif et exécutif ; et dans ce but nous voudrions que les infractions que les agents du contrôle ont relevées dans l'exercice de leurs fonctions, que les avis motivés qu'ils doivent adresser au Ministre des Finances, soient communiqués également au Parlement, chaque mois par exemple.

Là vraiment serait l'innovation heureuse. Les Chambres n'attendraient plus deux ou trois ans des renseignements qu'elles sont en droit d'exiger aussitôt après l'exécution ; le Gouvernement de son côté n'aurait pas à redouter l'empiètement du Parlement dans l'exécution des services puisque ce contrôle législatif ne s'exercerait qu'*a posteriori*, le ministre malgré l'avis du

contrôleur et de son collègue des Finances restant toujours libre de poursuivre son projet et d'encourir à ses risques et périls la sanction parlementaire.

Cette solution d'ailleurs n'est pas sans précédent ; nous avons vu au cours de notre étude que les Cours des comptes d'Italie et de Belgique sont investies de ce rôle d'avertisseur et qu'elles doivent faire connaître aux Chambres, dans un délai très bref, les conflits possibles qui ont pu s'élever entre elle et l'administration au cas d'enregistrement avec réserves ; nous ajouterons même que les critiques que l'on a pu formuler sur le pouvoir constitutionnel de ce corps judiciaire, véritable auxiliaire de l'autorité législative, n'auraient pas leur raison d'être dans cette solution que nous préconisons puisque ce rôle d'intermédiaire serait confié à des agents relevant du pouvoir exécutif lui-même.

Grâce à cette publicité des avis du service du contrôle ; nous verrons déjà disparaître *ipso facto* la plus grande partie des abus, et dans l'hypothèse possible d'une intervention du Parlement, celui-ci immédiatement saisi pourra par un vote de blâme retirer sa confiance au ministre qui se serait montré incapable ou indigne.

Mais pour arriver à cet heureux résultat cela va sans dire que notre système de contrôle pré-

ventif sur les engagements devrait être l'objet de nombreuses modifications.

Choisi parmi les Inspecteurs des Finances, le contrôleur devrait être nommé par le Ministre des Finances seul, avec le simple assentiment de son collègue ; et les différents contrôleurs réunis en un Comité central du contrôle puiseraient dans cette union, une force nouvelle, une indépendance et une autorité plus grandes.

Il faudrait encore prendre les mesures nécessaires pour que toutes les propositions de dépenses quelles qu'elles soient fussent soumises au visa, et, pour atteindre ce but nous serions d'avis que les contrôleurs des engagements fussent également chargés de viser les ordonnances ; ils pourraient ainsi s'assurer que tous les actes d'engagement ont passé par leurs mains ; il faudrait enfin que la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées fut imposée aux Services locaux disposant par délégation d'un certain chiffre de crédits et que les résultats en fussent communiqués dans le plus bref délai à la Direction du Contrôle.

Ainsi perfectionné le Contrôle préventif des engagements de dépenses donnerait, d'après l'avis de praticiens les plus autorisés, les résultats les plus heureux ; et dans cette coopération avec le Parlement, il puiserait l'efficacité que

seul un système de visa prohibitif eût pu donner, en annihilant toute initiative ministérielle et en engendrant la plus néfaste confusion de pouvoirs.

VU :

Le Président de la thèse,

EDGARD ALLIX.

VU :

Le Doyen,

EDMOND VILLEY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de Caen,

E. ZEVORT.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1

PREMIÈRE PARTIE

Le contrôle préventif sur l'engagement des dépenses	13
CHAPITRE PREMIER. — Historique et caractères généraux de la réforme inaugurée par la loi de finances du 26 décembre 1890 et le décret du 14 mars 1893 . .	18
CHAPITRE II. — Le service du contrôle	27
CHAPITRE III. — Fonctionnement du contrôle. Le visa.	41
CHAPITRE IV. — La comptabilité des dépenses engagées. Caractères généraux	67
CHAPITRE V. — Formes de la comptabilité des dépenses engagées	81
CHAPITRE VI. — Rapports du service du contrôle avec le ministre des Finances	95
CHAPITRE VII. — Rapports du service du contrôle avec le Parlement	99
CHAPITRE VIII. — Le contrôle des dépenses engagées dans l'administration départementale et coloniale .	110

	Pages
<i>Section I.</i> — Département	111
<i>Section II.</i> — Algérie	119
<i>Section III.</i> — Madagascar et Indo-Chine	122

DEUXIÈME PARTIE

Projets divers de contrôle préventif sur les engagements des dépenses	129
<i>Section I.</i> — Contrôle préventif confié à un personnel unique	130
<i>Section II.</i> — Contrôle préventif confié au Parlement	134
<i>Section III.</i> — Contrôle préventif confié à la Cour des comptes	142
Système italien	145
Système belge	167

TROISIÈME PARTIE

Du contrôle exercé <i>a posteriori</i> par les Chambres sur les dépenses engagées	175
CHAPITRE PREMIER. — Base et fonctionnement du contrôle parlementaire sur les dépenses engagées . . .	177
La loi de règlement	182
CHAPITRE II. — Sanctions au contrôle parlementaire.	
Les responsabilités ministérielles	194
CONCLUSION	199

